

## IV. JURISPRUDENCIA

### I. COMENTARIO MONOGRAFICO

# Las licencias municipales de obras a cuyo amparo se afectan vías públicas

351.778.511:625.712 (46)

por

NEMESIO RODRIGUEZ MORO

**SUMARIO:** I. CONCEPTO Y CONTENIDO DE LAS LICENCIAS MUNICIPALES DE OBRAS.—II. TALES LICENCIAS SON ACTOS REGLADOS.—III. LAS LICENCIAS DE CONSTRUCCION SE OTORGAN SALVO EL DERECHO DE PROPIEDAD Y SIN PERJUICIO DEL DE TERCERO.—IV. FACULTAD DE DEFENDER LOS CAMINOS RURALES EN CASO DE QUE FUERAN AFECTADOS AL AMPARO DE UNA LICENCIA DE OBRAS.

Dos recientes sentencias del Tribunal Supremo, una de 11 de abril de 1972 (Ar. 2.660) y otra de 28 de abril (Ar. 2.920) vienen a tratar del mismo tema y mantienen prácticamente el mismo criterio en relación con esta materia. En tales sentencias se abordan, además, otras cuestiones relacionadas con aspectos varios de las licencias municipales que interesa destacar.

### I. CONCEPTO Y CONTENIDO DE LAS LICENCIAS MUNICIPALES DE OBRAS

Dice la primera de las sentencias citadas que el otorgamiento de licencias para obras y construcciones en terrenos privados es un acto de la Administración en el que ésta se limita a controlar si tal modalidad de ejercicio de las facultades dominicales del particular se ajusta a las disposiciones que lo encauzan y regulan en interés público, en

los aspectos urbanístico, higiénico, ornamental y otros de cualquiera relación con el bien general. De igual manera, la sentencia de 28 de abril, con una mayor generalidad, dice que esta clase de licencias se consideran como declaraciones de voluntad de los entes públicos que, previa valoración de su oportunidad en relación al interés general que aquéllos tutelan, permite a los administrados el ejercicio de derechos o facultades que les son propios.

Así, pues, bien se echa de ver que esta clase de autorizaciones otorgadas por la Administración municipal suponen una verificación de si las actividades que trata de llevar a cabo el particular se hallan acomodadas a los preceptos establecidos al efecto en orden a la mejor defensa del interés público.

## II. TALES LICENCIAS SON ACTOS REGLADOS

Esta es la tesis que de modo categórico consignan las dos sentencias a que antes se ha hecho referencia. En la de 11 de abril se dice que los Ayuntamientos habrán de ajustarse a las disposiciones que se establecen al efecto en el doble sentido de tener que denegar las licencias a que tales disposiciones se opongan y de tener que conceder las que a las mismas se acomoden, sin que por regla general pueda rehusar la Administración la concesión de licencia cuando los peticionarios hayan cumplido los requisitos administrativos y fiscales pertinentes, siendo, por tanto, las licencias actos administrativos reglados en cuanto a su otorgamiento, pues la concesión de tales licencias para edificar no son acto discrecional de la Administración porque, en la hipótesis contraria, quedaría reducido a mera entelequia el derecho que como accesorio del dominio concedía a todos sus titulares el artículo 388 del Código civil. Y en el mismo sentido la otra sentencia citada dice que la concesión de licencia es una actividad reglada que no permite restringir o denegar la de los particulares si no es basándose en normas vigentes en cuanto que el arbitrio municipal podría cercenar arbitrariamente actuaciones lícitas creando situaciones de inseguridad jurídica.

Así, pues, esta exigencia de que la actuación de la Administración municipal cuando otorga o deniega licencias de edificación a los interesados haya de acomodarse a la normativa establecida al efecto, que es una constante de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, se afirma igualmente en las dos mencionadas sentencias.

## III. LAS LICENCIAS DE CONSTRUCCION SE OTORGAN SALVO EL DERECHO DE PROPIEDAD Y SIN PERJUICIO DEL DE TERCERO

Esta consecuencia, que ya se halla consignada en el artículo 12 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, se matiza cuando se trata de bienes patrimoniales del Ayuntamiento en el sentido

de que no puede basarse la Administración municipal para denegar la licencia en que el terreno sobre el que se trata de construir pertenece al Ayuntamiento y, por el contrario, cuando se trate de bienes de dominio público ha de estimarse que la Administración municipal no debe otorgar la licencia, o si la concedió, y el particular ha invadido parte del terreno de dominio público, la misma Administración puede exigir que se respete tal dominio, suspendiendo al efecto la licencia otorgada y obligando a reponer las cosas al estado en que se encontraban con anterioridad a la actuación del particular que al amparo de la licencia para construir en su terreno se excedió y perturbó el dominio público a pretexto de que le pertenecía.

En relación con este particular, la sentencia de 28 de abril de 1972 dice que nunca sería obstáculo para la concesión de este tipo de licencias el oponerle intereses patrimoniales ni siquiera en el supuesto de que el titular sea el llamado a concederlas (sentencias de 20 de mayo de 1959 y 22 de febrero de 1965), insistiéndose en la de 23 de octubre de 1964 sobre la ilicitud de ponderar en el ámbito urbanístico los conflictos de titularidad, pues con ello utilizarían los Ayuntamientos como medio de defensa de su patrimonio una potestad que les está concedida únicamente para la debida gestión en aquel otro campo, tanto más cuanto que tienen a su favor la potestad de recuperar *per se* los bienes de dominio público en cualquier tiempo y los patrimoniales dentro del año de la pérdida de la posesión, o mediante el ejercicio de la acción reivindicatoria.

Por su parte, la sentencia de 11 de abril de 1972 dice que sería ilógico que la propiedad, amparándose en una licencia y sobrepasando su contenido, invadiera y se apropiara de un camino municipal si la licencia concedida lo fue para construir una edificación en finca de su propiedad, pues no puede excederse en la otorgada por el Ayuntamiento, ya que las autorizaciones y licencias se entenderán siempre otorgadas salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero.

#### IV. FACULTAD DE DEFENDER LOS CAMINOS RURALES EN CASO DE QUE FUERAN AFECTADOS AL AMPARO DE UNA LICENCIA DE OBRAS

Una vez demostrada la existencia de un camino rural, y ello a través de los varios modos con que puede llevarse a cabo según así se consigna en la propia sentencia del Tribunal Supremo de 11 de abril de 1972, es indudable que al Ayuntamiento le compete la facultad de restablecer el uso y la defensa del camino que es objeto de perturbaciones, pues a él le corresponde la defensa de los caminos rurales, según así se establece en diversos artículos de la legislación de régimen municipal vigente.

En relación con esta materia la sentencia de 28 de abril de 1972 dice que en la actuación de la Administración municipal para la defensa de los bienes de dominio público ha tenido que ser matizada

ante los diversos supuestos con que se ha enfrentado la jurisdicción, especificando la sentencia de 25 de septiembre de 1969, en cuanto al aspecto reglado se refiere, que es calificable de puro formalismo jurídico y supone desconocer los principios indestructibles que marcan y condicionan la actividad administrativa al entender que sólo puede producirse la restricción o denegación de la actividad particular cuando exista Ley, Ordenanza o Reglamento al respecto, olvidando que es facultad y deber de la Administración prever aquellos daños que entrañan peligro o daño para el interés público comunal. Así, pues, en los casos en que se trate de otorgar una licencia, o ésta ya se haya otorgado, habrá de tenerse muy en cuenta si puede afectar a los bienes de dominio público, y si así ocurre, o si como consecuencia y al amparo de la misma se han producido alteraciones en el uso y aprovechamiento de tales bienes, perturbando el interés público, entonces la Administración puede no conceder la licencia pedida o suspender la otorgada, imponiendo las obligaciones que se estimen oportunas para volver el bien al ser y estado en que se encontraba, actuando para ello de acuerdo con las potestades de policía que la Ley le confiere.

Véanse los más interesantes considerandos de las sentencias citadas.

#### *De la sentencia de 11 de abril de 1972:*

CONSIDERANDO: Que, en vista de lo expuesto con antelación, la cuestión objeto de debate se reduce a determinar si el Ayuntamiento recurrido pudo o no suspender las obras realizadas por el recurrente que invadían el camino cuestionado, por cuanto su representante alegó en pro de la no suspensión las razones jurídicas que se determinan a continuación: A) Firmeza de los acuerdos de la Comisión municipal permanente de fechas 5 de julio y 9 de agosto de 1967; B) Nulidad del Decreto ordenando la suspensión de las obras autorizadas y del acuerdo de 24 de enero de 1968; C) Que el Ayuntamiento no tiene facultades para defender derechos privados de los vecinos y convertir en pública una servidumbre de carro; D) Que se han causado daños y perjuicios al recurrente que será necesario fijar en ejecución de sentencia. Que, en cuanto a los dos primeros apartados expresados con anterioridad, es evidente que el otorgamiento de licencias para obras y construcciones en terrenos privados es un acto de la Administración en el que ésta se limita a controlar si tal modalidad de ejercicio de las facultades dominicales del particular se ajustan a las disposiciones que lo encauzan y regulan en interés público, en los aspectos urbanístico, higiénico, ornamental y otros de clara relación con el bien general; disposiciones a las que los Ayuntamientos habrán de ajustarse en el doble sentido de tener que denegar las licencias a que tales disposiciones se opongan y de tener que conceder las que a las mismas se acomoden—sentencia de 31 de octubre de 1958—, sin que, por regla general, pueda rehusar la Administración la concesión de licencias cuando los peticionarios hayan cumplido los requisitos administrativos y fiscales pertinentes—sentencia de 2 de octubre de 1957—y las licencias son, por tanto, actos administrativos reglados en cuanto a su otorgamiento, pues la concesión de licencias para edificar no son acto discrecional de la Administración, porque en la hipótesis contraria quedaría reducido a mera entelequia el derecho que, como accesorio del dominio, concedía a todos sus titulares el artículo 388 del Código civil—sentencia de 20 de diciembre de 1956—, y en este fundamento se apoyan también diversas sentencias que declaran que el otorgamiento de licencia municipal para obras y construcciones en terrenos privados no es un acto discrecional, sino reglado, de la Administración y lo mismo para obras en terrenos de dominio público si antes se ha adquirido derecho de aprovechamiento del mismo—sentencias de 31 de octubre de 1958, 9 de febrero de 1959 y 10 de noviembre de 1960—, pero lo que sería ilógico es

que el recurrente, amparándose en una concesión de licencia, sobrepasando su contenido, invadiera y se apropiare de un camino municipal que si la licencia concedía lo fue para construir una edificación en finca de su propiedad, señalándose para aquélla la línea por el límite de la carretera de Chapa a Carril, no puede excederse en lo otorgado por el Ayuntamiento, pues las autorizaciones y licencias se entenderán otorgadas salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero y además quedarán sin efecto si se incumplieran las condiciones a que estuvieren subordinadas—artículos 12 y 16 del Reglamento de Servicios de 17 de junio de 1955—.

CONSIDERANDO: Que el Ayuntamiento recurrido no defendió, como se pretende en la demanda, derechos privados de los vecinos y menos trate de convertir en pública una servidumbre de carro por dos razones: la primera, porque es potestad del mismo el de conservar y defender las veredas y caminos públicos manteniéndolos en el uso de todos—sentencia de 25 de mayo de 1966—y, en el caso objeto de litigio, la existencia del camino por el reconocimiento judicial practicado por esta Sala, por la denuncia de numerosos testigos del lugar, plano fotográfico del plan de ordenación de la costa y el Ayuntamiento puede restablecer el uso y disfrute de un camino objeto de perturbación—sentencia de 10 de diciembre de 1963—, y es de la competencia municipal la policía de caminos rurales, apartado b) del artículo 107 de la Ley de Régimen local, y la vigilancia y conservación de caminos rurales, apartado d) del artículo 124 del indicado cuerpo legal; y la segunda, que no es esta jurisdicción la competente para examinar cuestiones de carácter civil, como parece deducirse del expresado fundamento de derecho tercero de la demanda, pues esta jurisdicción sólo puede conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo, artículo 1.º de la Ley Jurisdiccional, y creada esta jurisdicción, como muy bien dice la exposición de motivos de la Ley Jurisdiccional, para conocer de las cuestiones que se susciten respecto de los actos sujetos al Derecho administrativo, sus límites están determinados normalmente por la esencia de esta rama del Derecho, en cuanto parte del ordenamiento jurídico y con este criterio se definen por exclusión las cuestiones ajenas a esta jurisdicción.

CONSIDERANDO: Que las alegaciones hechas por la parte recurrente en esta segunda instancia en nada han desvirtuado ni tan siquiera debilitado los razonamientos que se exponen en la sentencia recurrida y que han sido aceptados: sin alegar otros hechos que aquellos que fueron tenidos en cuenta en la sentencia para resolver las cuestiones planteadas, la existencia de un camino que es de uso público está demostrada no solamente por las afirmaciones de todos los vecinos de la Parroquia de Bamio que han suscrito los escritos de 11 de mayo de 1967, sino por el testimonio de don José L., de sesenta y cinco años, y otros; se deduce también su existencia de varios documentos privados debidamente liquidados de derechos reales que hacen constar que la finca que contienen unas confinan con camino y otros con camino público; de la diligencia de inspección ocular llevada a cabo por el Alcalde de Villagarcía, acompañado del Aparejador municipal y del Asesor jurídico, practicada el 13 de enero de 1968; y la que para mejor proveer en vía jurisdiccional practicó la Sala que conoció del recurso en primera instancia el 19 de febrero de 1969; y si en efecto existía camino de uso público y éste fue destruido en parte incluso con dinamita, con la realización de la obra para la que dio licencia el Ayuntamiento, es natural que éste, velando por el interés general, como le facultan los artículos 107 b), 124 d), 370 y 404 de la Ley de Régimen local y el 55 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales, tomara las medidas que tomó primero de suspender la obra y seguidamente ordenar la reposición de dicho camino en el plazo de quince días por ser lo que procedía en Derecho, ello sin perjuicio de que si el recurrente entiende que con arreglo a sus títulos han sido lesionados sus derechos de propiedad, pueda reclamarlos en la jurisdicción ordinaria; cierto que contra la prueba practicada se ha levantado por Notario un acta en la que se hacen constar las manifestaciones de cinco testigos, para contradecir lo practicado en el expediente, pero ello no es de tener en cuenta por no haberse seguido el procedimiento que marca la Ley de Enjuiciamiento civil como subsidiaria de la Jurisdiccional en esta clase de prueba, con citación de las otras partes y con el derecho que les asiste a formular tachas de testigos y repreguntar.

*De la sentencia de 28 de abril de 1972:*

CONSIDERANDO: Que al quedar expedito el examen de la cuestión de fondo, por lo dicho, parece obligado recoger una síntesis de la doctrina que el Alto Tribunal mantiene en orden a esta clase de intervenciones administrativas de policía, configuradas en general como declaraciones de voluntad de los entes públicos que, previa valoración de su oportunidad en relación al interés general que aquéllas tutelan, permiten a los administrados el ejercicio de derechos o facultades que le son propios, actividad reglada que no permite restringir o denegar la de los particulares si no es basándose en normas vigentes, en cuanto que el arbitrio municipal podría cercenar arbitrariamente actuaciones legítimas creando situaciones de inseguridad jurídica; al amparo de cuya doctrina general llevada a sus últimas consecuencias en aquellos casos en que se discutía la propia titularidad del bien sobre el que la licencia habría de producir su efecto, llegó sin más a afirmarse que nunca sería obstáculo para la concesión de este tipo de licencias el oponerle intereses patrimoniales, ni siquiera en el supuesto de que el titular sea el llamado a concederlas (sentencias de 20 de mayo de 1959 y 22 de febrero de 1965), insistiéndose en la sentencia de 23 de octubre de 1964 sobre la ilicitud de ponderar en el ámbito urbanístico los conflictos de titularidad, pues, con ello, utilizarían los Ayuntamientos como medio de defensa en su patrimonio una potestad que les está concedida únicamente para la debida gestión en aquel otro campo, tanto más cuanto que tiene a su favor la posibilidad de recuperar *per se* los bienes de dominio público en cualquier tiempo y los patrimoniales dentro del año de la pérdida de la posesión o mediante el ejercicio de la acción reivindicatoria. Doctrina que ha tenido que ser matizada ante los diversos supuestos con que se ha enfrentado la jurisdicción, especificando la de 25 de septiembre de 1969, en lo que al aspecto reglado se refiere, que es calificable de puro formalismo jurídico y supone desconocer los principios indestructibles que marcan y condicionan la actividad administrativa, al entender que sólo puede producirse la restricción o denegación de la actividad particular cuando exista Ley, Ordenanza o Reglamento al respecto, olvidando que es facultad y deber de la Administración prohibir aquellos actos que entrañan peligro o daño para el interés público comunal, siendo lo contrario un espectáculo jurídicamente intolerable, por lo que procedente será, en los distintos supuestos, analizar si el órgano administrativo obró en defensa y tutela de los intereses que le están confiados en aplicación de cuya tesis ha podido resolver, con aparente contradicción entre casos muy similares en cuanto se pretendía vallar propiedades con titularidad discutida, que es exclusivo atributo municipal el denegar tales licencias cuando examinada la situación *de facto* y los obstáculos *de iure* que a aquéllas puedan oponerse—sin atribuirse por ello incompetencia para resolver cuestiones de Derecho privado—cuando el otorgamiento implica reconocimiento de titularidad dominical sobre un terreno que estimaba el Ayuntamiento formaba parte de una vía pública o segregada de ella, estando obligado a oponerse a tal pretensión (sentencia de 3 de febrero de 1969), no pudiendo sin embargo plantear la cuestión de propiedad al socaire de un expediente de esa clase cuando la titularidad dominical del administrado aparece objetivamente justificada (caso de la sentencia de 29 de marzo de 1969, en que el solar aparece inscrito, con tracto sin variaciones que puedan seguirse desde los anteriores propietarios, por cierto autorizados para construcción aunque después se haya solicitado de Urbanismo su destino a zona verde, sujeto a contribución territorial y al arbitrio sobre la riqueza urbana, en el que el ente nunca tuvo posesión, habiéndole reconocido al particular su derecho a ser expropiado...); para concluir, que no pueden concederse licencias de construcción sin acreditar la titularidad del terreno donde haya de realizarse (ya había estimado ser causa de revocación en la de 18 de enero de 1964 el error en la adscripción dominical), ni si existen títulos contradictorios de propiedad, sobre todo si se contraponen los privados con otros de dominio público, sin perjuicio de que puedan discutirse los derechos en la vía correspondiente, cual es el supuesto de la de 30 de mayo del mismo año.

## 2. RESEÑA DE SENTENCIAS

**SUMARIO:** I. ACTO ADMINISTRATIVO: «REFORMATIO IN PEIUS».—II. EXPROPIACION FORZOSA: 1. CONCEPTO. 2. JUSTIPRECIO: CANTERA. 3. JUSTIPRECIO: CAPITALIZACIÓN: TIPO. 4. JUSTIPRECIO: SERVIDUMBRE DE ENERGÍA ELÉCTRICA. 5. JUSTIPRECIO: TERRENOS QUE CAMBIAN DE DESTINO POR UN NUEVO PLAN DE ORDENACIÓN. 6. JUSTIPRECIO: TERRENO CON SERVIDUMBRE DE FERROCARRIL. 7. JUSTIPRECIO: TERRENO QUE NO ES SOLAR.—III. FUNCIONARIOS: 1. ASISTENCIA A CURSOS DE INTERVENTORES DE FONDOS: CÓMPUTO DE TIEMPO COMO SERVICIOS. 2. CLASES PASIVAS: JUBILACIÓN VOLUNTARIA: SUELDO REGULADOR. 3. CLASES PASIVAS: ACTUALIZACIÓN DE PENSIONES. 4. GUARDAS DE PARQUES Y JARDINES. 5. INGRESO: CONCURSO DE MÉRITOS.—IV. HACIENDAS LOCALES: 1. BIENES DE LAS PERSONAS JURÍDICAS: EXENCIÓN DE COMUNALES. 2. ORDENANZAS FISCALES: PUBLICACIÓN. 3. PLUSVALÍA: EXTENSIÓN DEL ARBITRIO. 4. PLUSVALÍA: EXENCIÓN. 5. PLUSVALÍA: EXPLOTACIÓN MINERA. 6. PLUSVALÍA: LIQUIDACIÓN ERRÓNEA.—V. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: DICTAMEN DE LETRADO.—VI. POLICIA MUNICIPAL: 1. EDIFICIOS RUINOSOS. 2. LICENCIA DE OBRAS: MONUMENTOS HISTÓRICO-ARTÍSTICOS.—VII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO 1. CERTIFICACIONES: INTERESADOS PARA PEDIRLAS. 2. NOTIFICACIONES.—VIII. URBANISMO: RECURSO DE AYUNTAMIENTO CONTRA LA COMISIÓN PROVINCIAL DE URBANISMO.—IX. ZONA MARITIMO-TERRESTRE: 1. DESLINDE. 2. INSTALACIÓN DE «CAMPING».

### I. ACTO ADMINISTRATIVO

#### «REFORMATIO IN PEIUS».

**CONSIDERANDO:** Que por la parte actora se alega un vicio formal en que incurrió la resolución expresa del Ministerio de Comercio de 3 de agosto de 1968, al infringir manifiestamente el principio que prohíbe la *reformatio in peius*, por lo que pretende su nulidad en lo atañente con ese particular; y forzoso será partir, para una perfecta decisión de esta problemática litigiosa, de que para que pueda en Derecho ejercitarse aquélla por la Administración al ventilar un recurso contra acto administrativo anterior en un sentido desfavorable, es preciso que una Ley, que tenga tal rango formal, lo autorice expresamente, o bien también se ha aceptado el ejercicio de esa facultad por la aludida Administración con motivo de recursos administrativos interpuestos por un tercero, porque en este supuesto, puede la misma al no estar limitada por el principio antes enunciado libremente revocar el acto dictado con anterioridad aunque sea en sentido contrario al propuesto por el que obtuvo el acuerdo administrativo favorable; lo que no es de adecuación cuando de lo que se trata es que con fundamento de un recurso interpuesto por el propio interesado, se empeore la situación jurídica creada para dicho administrado por un acto anterior de la Administración pública; lo que está acorde todo esto con reiterada y uniforme jurisprudencia de este Alto Tribunal, que la ha admitido tan sólo en los casos ya especificados—sentencias de 7 de enero de 1960, 26 de marzo de 1961, 14 de febrero, 18 de mayo y 5 de julio de 1962, 21 de febrero, 6 de marzo, 3 y 10 de junio

de 1963, 20 de febrero de 1968, etc.—, y siendo esto así, la resolución del Ministerio de Comercio de 3 de agosto de 1968, dictada en alzada no sólo en sentido desestimatorio en su totalidad, sino en cuanto deja sin valor ni efecto el acto administrativo de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes de 31 de octubre de 1966, que reconoce en favor de la hoy demandante la suma de 1.066.968,04 pesetas, como consecuencia de un interés del 4 por 100, es contraria a Derecho por agravar la situación de la misma en un caso en que ni estaba expresamente admitido por la Ley, ni se trata tampoco de la resolución de un recurso interpuesto por tercero, por lo que en ese extremo tiene que ser anulada; no enervado porque se pretenda amparar la posibilidad de la *reformatio in peius* con carácter general en el procedimiento administrativo en lo dispuesto en el artículo 119, como recoge el Consejo de Estado en el informe aportado al expediente gubernativo antecedente de este proceso, al decir que viene autorizado por ese precepto, si bien para ello debía ser oído previamente el interesado; porque tal doctrina pugna con elementales principios de garantía del administrado y de seguridad jurídica, y al efecto, facultando a la Administración tan sólo ese texto legal a decidir en el recurso «cuantas cuestiones plantea el expediente hayan sido o no alegadas por los interesados»; ello por sí solo no puede conducir a la admisión de la calandada *reformatio in peius*, y esto es base que el órgano puede acordar la nulidad o la anulación solicitada y a *contrario sensu* asimismo podrá confirmar el acto y desestimar la petición del recurrente por causas distintas de las enunciadas como fundamento del recurso, y lo propio si el reclamante dedujo una pretensión que no se limitaba a la anulación del acto, sino que pretendía el reconocimiento de una situación jurídica, podía también desestimar esta petición, apoyándose en argumentos distintos de los invocados, pero lo que en modo alguno puede hacer el órgano administrativo que resuelve un recurso es sustituir el acto por otro distinto que resulte perjudicial al recurrente y basado en cosa diferente a la interesada, en armonía con sentencias de 4 de enero de 1962, 5 de marzo de 1963 y 14 de diciembre de 1966, por lo que fuera del recurso, el acto declarativo de derechos sólo puede ser objeto de revisión en los supuestos y a través del procedimiento que prevén los artículos 109 y 110 de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, ya que las facultades de la Administración para volver sobre sus actos sólo existen en la medida en que con ello se beneficie el particular. (Sentencia de 10 de abril de 1972, Ar. 2.237).

## II. EXPROPIACION FORZOSA

### 1. CONCEPTO.

La expropiación forzosa debe armonizar el bien común o público con el interés particular, cuando la Administración, por razones de

aquella naturaleza pública, sustrae, coactivamente, del patrimonio privado, un bien sustituyéndolo por su justo equivalente en dinero, procurando evitar tanto un desproporcionado enriquecimiento como una desposesión insuficientemente compensada. (Sentencia de 22 de mayo de 1972, Ar. 2.409).

## 2. JUSTIPRECIO: CANTERA.

Debe rechazarse la argumentación de dicha parte en torno a la tasación efectuada, porque ni cabe calificar de erróneo el criterio en virtud del cual se realizó la valoración—ya que es lógico que para evaluar un bien se utilice el dato, por ambas aceptado, de su rentabilidad cierta, capitalizando tal rendimiento en términos usual y generalmente adecuados (sentencias de 26 de enero y 21 de junio de 1961), como ha hecho aquí el Jurado aplicando a las 3,33 hectáreas de cantera la renta unitaria de 15.000 pesetas Ha./año, y calculando luego ponderadamente el capital correspondiente mediante el tipo del 4 por 100—, ni puede mantenerse que se hayan tenido en cuenta en este caso plus valías no estimables conforme al artículo 36 de la Ley de Expropiación forzosa—puesto que indudablemente la cantera, que es el bien expropiado y tasado, no ha surgido espontáneamente y por obra y gracia de la expropiación, antes bien, y por el contrario, la expropiación ha tenido lugar porque cabalmente la cantera existía ya e interesaba a la Renfe su adquisición y explotación—, ante todo lo cual debe afirmarse tanto que resulta plenamente correcto justipreciar un bien en función de sus rendimientos y mediante su adecuada capitalización, como que en modo alguno puede confundirse la explotación de una cantera con la existencia misma de tal cantera, idea esta última que lógica y conceptualmente no sólo no se identifica con aquélla, sino que precisamente constituye su presupuesto, y que, ciertamente, no podía dejar de ser tomada en cuenta por el Jurado aun cuando atinadamente hiciera caso omiso del hecho de la explotación posterior. (Sentencia de 15 de abril de 1972, Ar. 2.044).

## 3. JUSTIPRECIO: CAPITALIZACIÓN: TIPO.

CONSIDERANDO: Que, por su parte, la representación de la Confederación Hidrográfica del Ebro resalta en su escrito de demanda, como error fundamental del Jurado, el de haber capitalizado la renta calculada por hectárea al 3 por 100, en lugar de hacerlo al 4 por 100. En relación con cuya alegación es de tenerse en cuenta que el artículo 38 de la Ley de Expropiación forzosa al señalar como uno de los criterios objetivos para justipreciar las fincas rústicas el de la capitalización de la renta líquida catastrada, concreta que deberá hacerlo «al tipo del interés legal» y que cuando el Jurado se acoge a la libertad valorativa autorizada por el artículo 43 y parte de la «renta real», la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha matizado que la capitalización debe hacerse, asimismo, al tipo del 4 por 100; así, en las senten-

cias de 21 y 28 de junio de 1961, 26 de junio de 1965 y 12 de diciembre de 1967, calificándose en esta última de erróneo el tipo del 3 por 100 escogido por el Jurado. En razón a tal doctrina, la Sala, con el fin de mantener un criterio de unidad y evitar que por la elección de tipos distintos se llegue a valoraciones desiguales por excesivas, estima desafortunada la fórmula utilizada por el Jurado provincial de Expropiación de Huesca. Y, partiendo de la misma renta real aceptada por el Jurado de 9.900 pesetas por hectárea pero capitalizándola al 4 por 100, estima en este extremo el recurso interpuesto por la Confederación Hidrográfica del Ebro y fija el valor de la hectárea en 247.500 pesetas, por lo que siendo la extensión de 37-59-90 hectáreas, le corresponde en total el de nueve millones trescientas cinco mil setecientas cincuenta y dos con cincuenta pesetas (9.305.752,50 pesetas). (Sentencia de 21 de abril de 1972, Ar. 2.070).

#### 4. JUSTIPRECIO: SERVIDUMBRE DE ENERGÍA ELÉCTRICA.

CONSIDERANDO: Que por sus propios y acertados fundamentos procede confirmar la sentencia recurrida; pues tanto la representación estatal como la sociedad adherente al recurso de apelación no han desvirtuado aquéllos que, además, resultan ponderados por cuanto no se trata del establecimiento inicial de una servidumbre de las llamadas de paso de energía eléctrica reguladas por la Ley de 18 de marzo de 1966 y por el Reglamento de 20 de octubre del propio año, sino del expediente de ampliación iniciado el 21 de octubre de 1968, relativo a la que ya existía desde 1939 a favor de la Compañía Sevillana de Electricidad, S. A.; ampliación que como está acreditado a los folios 92 y 93 de las actuaciones de primera instancia, con el informe de la Delegación Provincial de Industria aportado en el período de prueba, sólo implica el aumento de anchura entre 0,80 metros y 3,33 metros y ello en una longitud total de la línea de 1.270 metros; pues los márgenes o zonas de influencia en los pasos de tal instalación, sobre montes, son idénticos en el Reglamento de 27 de marzo de 1919—aplicable a la línea primitiva—y en el de 23 de febrero de 1949, que debía regir el proyecto ampliatorio ahora en cuestión ya que éste se inició, como queda dicho, el 21 de octubre de 1968, o sea, antes de comenzar a regir el nuevo Reglamento de Líneas Aéreas de Alta Tensión de 28 de noviembre de 1968—publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 27 de diciembre—. (Sentencia de 29 de abril de 1972, Ar. 2.105).

#### 5. JUSTIPRECIO: TERRENOS QUE CAMBIAN DE DESTINO POR UN NUEVO PLAN DE ORDENACIÓN.

CONSIDERANDO: Que esta Sala en la sentencia de 5 de mayo de 1971—dictada precisamente en un caso también planteado con relación al polígono aludido—en la que se enjuiciaba la expropiación de edificios ajustados al Plan de 1910 y que luego fueron afectados por el de 1949; sentó el criterio—siguiendo el ya admitido entre otras, en las senten-

cias de 20 de junio de 1959 y 19 de mayo de 1967—, que el cambio de destino por exigencias urbanísticas no puede alterar el valor objetivo correspondiente a ellos, porque si por dichas decisiones la Administración, al cambiar el Plan preexistente, lo antes reconocido de igual condición urbana pasa a convertirse en calle—caso el de autos—, el perjuicio económico que de ello se deriva a los propietarios del terreno no debe recaer exclusivamente sobre ellos, sino que, con un respeto mínimo a las anteriores declaraciones administrativas, por las que se establecieron unos derechos de edificabilidad y de las que se pudieran dimanar unos precios; es obligado respetar el origen de éstos haciendo que la carga económica de la alteración no recaiga únicamente sobre aquel propietario, sino satisfaciéndose el justo precio que objetivamente tenía la finca cualquiera que sea el fin a que posteriormente se destine. (Sentencia de 6 de mayo de 1972, Ar. 2.230).

#### 6. JUSTIPRECIO: TERRENO CON SERVIDUMBRE DE FERROCARRIL.

CONSIDERANDO: Que igualmente y dadas las limitaciones que supone la existencia de la zona de 20 metros sujeta a servidumbre e influencia como consecuencia del Reglamento de Ferrocarriles que merma considerablemente la utilización libre de la misma, cabe estimar prudencial y acorde con la realidad, la indemnización fijada por el Jurado y confirmada por la Sala en la sentencia recurrida que la cifra en un 50 por 100 del valor del terreno, porcentaje alejado tanto de las pretensiones de la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles que trata de minimizar los efectos económicos de tales limitaciones como de la Sociedad expropiada que los declara inutilizables y pretende su justiprecio en idéntico valor que el que realmente se le expropia, y sobre el que pierde todas sus facultades dominicales, que en esta zona conserva aunque restringidas en ciertas facetas de su ejercicio. (Sentencia de 12 de abril de 1972, Ar. 2.042).

#### 7. JUSTIPRECIO: TERRENO QUE NO ES SOLAR.

CONSIDERANDO: Que la condición de solares de las parcelas afectadas no resulta probada, ya que los factores que se alegan por sus dueños, la influencia del Plan de Ordenación urbana de la ciudad, los precios de fincas análogas, la proximidad a zonas inmediatas urbanizadas y sus posibilidades de aprovechamiento industrial, son elementos a tener en cuenta para su valoración, pero no las circunstancias exigidas por el artículo 63 de la Ley del Suelo, para ser calificadas como solares y, en consecuencia, ser estimadas por el valor comercial, según los artículos 85 y 93 de la Ley citada, puesto que las parcelas en cuestión, si bien incluidas en el Plan General, no están dotadas de alcantarillado, ni de encintado de aceras, tampoco dan frente a vía pública que tenga consideración de tal, no están comprendidas dentro del perímetro del casco de la población, ni en otros sectores urbanizados donde la construcción ocupe las dos terceras partes de la superficie

edificable y, por último, no se comprenden en un sector para el que exista aprobado un Plan parcial de ordenación urbana, por lo que al no tener la calificación de solares, no es aplicable el tipo de tasación prevista para esta clase de suelo urbano, sino que deben serlo por el valor urbanístico, como hizo la Administración. (Sentencia de 26 de abril de 1972, Ar. 2.097).

### III. FUNCIONARIOS

#### 1. ASISTENCIA A CURSOS DE INTERVENTORES DE FONDOS: CÓMPUTO DE TIEMPO COMO SERVICIOS.

CONSIDERANDO: Que tal como ha sido planteada, tanto ante la Administración como en este recurso jurisdiccional, la cuestión litigiosa consiste en determinar y decidir si la licencia disfrutada por el recurrente, para asistir a los cursos de Interventores de Fondos municipales, a los que efectivamente asistió superando las pruebas selectivas para el ingreso en tal Cuerpo, lo fue en el concepto de «Estudios de perfeccionamiento profesional» comprendido en el número 4.º del artículo 44-1 del Reglamento de Funcionarios de Administración local, regulado en el artículo 49, como pretende el demandante, o si ha de entenderse como licencia para asuntos propios (número 3 del 44-1) como pretende la Administración, con las consecuencias de que, en el primer caso el tiempo de la licencia habrá de computarse a todos los efectos, y en el segundo no es computable cuando la duración exceda de quince días, según el artículo 44-2 del citado Reglamento.

CONSIDERANDO: Que según el certificado que obra al folio 3 del expediente administrativo, la licencia que le fue concedida al recurrente por el Ayuntamiento de Montalbán, donde prestaba sus servicios, no lo fue en concepto de para asuntos propios, sino por estudios para la realización de cursillos de Interventor de Fondos, lo que indica la existencia de un acto no combatido ni anulado, que marca el carácter de la licencia, que legitima la pretensión del demandante, al haber plena conformidad en que tal licencia se usó con la finalidad prevista, y no con otra diferente; pero además la asistencia a tales cursos, convocados por el Instituto de Estudios de Administración Local, ha de entenderse comprendida en el artículo 49 del Reglamento de Funcionarios de esa Administración, por cuanto las materias están directamente relacionadas con la función desempeñada por el recurrente en su cargo de Secretario de segunda clase, que lleva consigo la función interventora (salvo excepciones que habrían de probarse) por lo que los estudios que en tales cursos se realizan producen un perfeccionamiento profesional en la capacitación necesaria para las funciones que normalmente realiza. Por todo lo cual ha de estimarse el recurso, al haber conformidad sobre el tiempo en que efectivamente asistió a los cursos mencionados, de seis meses y tres días, tiempo que habrá de computarse como servido en el Cuerpo de Secretarios de Administración local, con las rectificaciones procedentes para su reconocimiento y constancia. (Sentencia de 13 de mayo de 1972, Ar. 2.291).

## 2. CLASES PASIVAS: JUBILACIÓN VOLUNTARIA: SUELDO REGULADOR.

Es recurso de la M. U. N. P. A. L. contra resolución del Ministerio de la Gobernación. El Tribunal lo desestima.

CONSIDERANDO: Que la cuestión suscitada en el recurso se circunscribe a determinar cuál deba ser el sueldo regulador procedente en el señalamiento de la pensión que corresponde al Depositario de Fondos, don Pedro S. B., jubilado voluntariamente en 1968, si el último percibido durante dos años como sostiene la Entidad mutual recurrente o, según decidió la resolución recurrida, el constituido por el sueldo base, retribución complementaria y aumentos graduales pertinentes con arreglo a los años de servicios reconocidos en el momento de su jubilación, con aplicación del ciento por ciento de su haber regulador.

CONSIDERANDO: Que la tesis impugnatoria sustentada en el recurso aduce en su apoyo que la resolución recurrida incurre en infracción de lo dispuesto en el artículo 31, 2) de los Estatutos de la referida Mutualidad, según el cual, en los casos de jubilación voluntaria, el sueldo regulador será el último que se haya percibido al menos durante dos años y esta exigencia se vulneraría habida cuenta de que el correspondiente a la plaza de Depositario del Ayuntamiento de Sueca que era el cargo desempeñado al tener lugar la jubilación de la indicada clase no lo disfrutó más que un año y catorce días, negando además rotundamente la recurrente la aplicación al caso de la norma segunda de la Orden de 22 de abril de 1964, invocada en el primer Considerando de la resolución recurrida, toda vez que aquélla desarrolla el artículo 10 de la Ley 108/1963 y viene, por consiguiente, a regular la actualización de pensiones, en tanto que en el supuesto contemplado se trata de fijar la pensión primitiva de jubilación, pero tal argumentación carece de la consistencia pretendida, puesto que, en relación con ello es de poner de manifiesto que la aludida norma segunda de la Orden que se cita no se limita a la actualización de pensiones causadas antes de la vigencia de la Ley que desarrolla, sino que comprende, según expresa claramente su texto, a «las que se causen en lo sucesivo», las cuales «se determinarán tomando como regulador conjuntamente el sueldo base y retribución complementaria» asignadas conforme a lo dispuesto en la mencionada Ley al empleo, categoría, clase o puesto de trabajo correspondiente, sin establecer distinción alguna entre jubilaciones forzosas y voluntarias, ya que el requisito de los dos años ha de entenderse en el sentido de que en el supuesto de la de esta clase se tomará como sueldo regulador el que hubiera percibido el causante durante dos años al menos, pero suponiendo que las retribuciones de la indicada Ley hubiesen estado siempre en vigor, ya que el efecto fundamental de la normativa que establece en esa materia es que no se tiene en cuenta el sueldo efectivamente percibido, sino el que, conforme a la legislación vigente corresponde al puesto desempeñado por el causante de la pensión, el cual, dado su tiempo de servicio, reconocido por la Entidad recurrente, tenía derecho a disfrutar, y efectivamente ha disfrutado, el sueldo de Depositario de

cuarta clase con siete quinquenios, durante más de dos años y, en consecuencia, ha de reconocerse, a efectos de su pensión de jubilación voluntaria, como haber regulador dicha retribución, cuantificada, naturalmente, de conformidad con lo establecido en la tan citada Ley 108/1963, a partir de la cual no tiene ya virtualidad la concreta cuantía del sueldo percibido, sino la categoría del puesto desempeñado, determinándose el haber regulador por la retribución que, de acuerdo con la Ley, corresponde a su categoría profesional, con absoluta independencia del importe concreto que, mientras estaba en el servicio activo, había percibido el funcionario. (Sentencia de 29 de marzo de 1972, Ar. 2.037).

### 3. CLASES PASIVAS: ACTUALIZACIÓN DE PENSIONES.

CONSIDERANDO: Que todas las disposiciones de actualización de pensiones y concretamente la Ley 108/1963 responden al fin de acabar con las desigualdades entre las mismas, motivadas por el simple hecho de que los causantes hayan cesado en el servicio en fecha distinta, de tal suerte que los funcionarios de la misma categoría y con el mismo número de años de servicio, cualquiera que sea la época en que los prestaron, causen pensiones similares, finalidad que evidentemente quedaría incumplida si se aceptase la tesis de la entidad recurrente, pues el sueldo regulador para causantes con idénticos servicios, dependería, al menos en lo que a los aumentos graduales se refiere, de la fecha de casación en los mismos, y en cambio, se cumple plenamente aceptando la tesis de la resolución recurrida, que aplica para actualizar las pensiones, el régimen de quinquenios de la Ley sancionada, con lo que no hace sino cumplir lo dispuesto en el artículo 10, 3, según el cual en cualquier supuesto la actualización de los derechos pasivos causados por funcionarios de la Administración local se regirá por las disposiciones generales sobre la materia contenida en la Ley de 12 de mayo de 1960, creadora de la Mutualidad, y en los Estatutos por que se rige de 12 de agosto de 1960, según los cuales—artículo 31—se entenderá por haber regulador el sueldo consolidado con las pagas extraordinarias, siendo el sueldo consolidado el formado por el inicial de la categoría del causante incrementado por los quinquenios, preceptos desarrollados en la Orden de 22 de abril de 1964, cuya norma segunda prohíbe para la actualización toda variación del tiempo de servicio y demás elementos personales, pero naturalmente no dispone que permanezca inmutable el sueldo regulador, pues precisamente es con su modificación con lo que se consigue la actualización de las pensiones. (Sentencia de 10 de mayo de 1972, Ar. 2.284).

### 4. GUARDAS DE PARQUES Y JARDINES.

No es bastante llevar mucho tiempo prestando servicio: es necesario recibir el nombramiento. Dice el Tribunal:

CONSIDERANDO: Que el desempeño de funciones de vigilancia y de

agentes de la autoridad, que como guardas jurados de parques y jardines, venían prestando los interesados, la propia sentencia apelada, lo rechaza como fundamento jurídico suficiente para que se les reconociese la cualidad de funcionarios públicos, ya que existen en la legislación, guardas jurados particulares, como los nombrados por el Ayuntamiento de Sevilla, y en todo caso, implicaría que dichas plazas fuesen cubiertas en propiedad, no por los demandantes, sino por quienes fuesen declarados aptos, tras la convocatoria pública preceptiva, motivación que era la conforme a Derecho y debió ser llevada a sus últimas y lógicas consecuencias por la Sala sentenciadora, porque la tesis de los recurrentes en esa fase procesal, venía a involucrar el concepto de Derecho penal de funcionario, como persona que ejerce funciones públicas, aunque situadas fuera de la organización administrativa, como son los guardas jurados particulares, según el Reglamento de la Guardia Civil de 2 de agosto de 1852 y la Real Orden de 9 de agosto de 1876, con el estricto en el Derecho administrativo, del funcionario de quien se halla ligado con una entidad pública por una relación de empleo y encuadrado dentro de su estructura, en virtud del acto de nombramiento, pues la situación de los recurrentes era la de trabajadores de la Corporación demandada, relacionados orgánicamente con ella, como personal no funcionario, regulado por el Reglamento interno de 15 de septiembre de 1956, pero que prestaban servicio, propio de las funciones de la Policía municipal de Parques y Jardines, lo que legalmente es posible en virtud del citado Reglamento de orden interior y el artículo 249 del Reglamento de 30 de mayo de 1952, que si bien dispone que tendrán la condición de funcionarios públicos de servicios especiales, los vigilantes, ha de serlo, cuando hayan obtenido previo nombramiento como tales, desde el momento en que el Reglamento del Trabajo del Personal no funcionario, al que se ha hecho alusión, establece que una de sus categorías es la de guardas jurados, por lo que resulta claro que dicha misión de vigilancia podrá ser realizada bien mediante funcionarios, bien por otras personas que no ostentasen esa cualidad. (Sentencia de 9 de mayo de 1972, Ar. 2.264).

##### 5. INGRESO: CONCURSO DE MÉRITOS.

Tercero. Que asimismo la parte recurrente solicita la nulidad del expediente administrativo, por no haber efectuado el Tribunal una valoración independiente de los diferentes méritos que cada concursante alegó, ya que como se expresa en el fundamento de Derecho noveno de la demanda, al igual que en los escritos de reposición de 14 de agosto y 14 de octubre de 1969, por imperio legal, el modo de proceder a la valoración de méritos no es otro que el análisis y la ponderación de méritos por escala, debiendo reflejarse en el acta correspondiente las diferentes puntuaciones que a los méritos de cada concursante atribuyera el Tribunal, pues de no ser así, «se vulneraban las facultades regladas que les venían impuestas», criterio que debe

rechazarse, pues el mismo es totalmente erróneo, toda vez que, según se deduce claramente de lo establecido en la norma 4.ª de la base VI, el Tribunal, al comprobar los méritos, realizará una valoración conjunta de ellos, como resultado de la cual fijará la puntuación total de cada concursante, es decir, que en la base del concurso que regula las operaciones del Tribunal, base que como es bien sabido y ya hemos dicho, es la ley suprema del mencionado concurso en este concreto aspecto, no se establece ni se exige que el Tribunal deba otorgar una determinada puntuación para cada uno de los méritos alegados, sino, por el contrario, expresamente se determina con carácter imperativo que al comprobar los méritos de cada concursante realizará una valoración conjunta de aquéllos, no valoraciones singulares de cada uno de los méritos, y de éstos por escalas, como dice la parte actora, y por ello, aunque en otros casos contemplados en las diferentes sentencias del T. S. y de Tribunales inferiores, alegadas en sus diversos escritos por el recurrente, se hayan podido anular los concursos que allí se impugnaban, por no haberse especificado las operaciones realizadas por el Tribunal calificador para llegar a la adjudicación de la plaza objeto del concurso, en el presente caso, la ausencia de tales operaciones no es motivo de infracción, porque en contra del erróneo criterio de la parte recurrente, ningún precepto obligaba al Tribunal a realizar las operaciones calificadoras de aquella forma, y sí, por el contrario, existía precepto que determinaba realizar la valoración tal como se efectuó, toda vez que, como ya hemos dicho anteriormente, el Tribunal debía hacer una valoración conjunta de los méritos de cada concursante, y conforme a ella, fijar la puntuación, valoración conjunta que evidentemente excluye la singular de cada mérito, a efecto de reflejar esta última en el acta correspondiente, tal como aboga la parte actora, razonamiento en virtud del cual, debe desestimarse la causa de nulidad a la que nos hemos referido en el presente Considerando, dado que a mayor abundamiento, si el recurrente no estaba conforme con tal criterio de valoración, que evidentemente concedía al Tribunal calificador un amplio margen de discrecionalidad, debió haber impugnado el mismo dentro del plazo que al efecto establece el artículo 12 del Reglamento para ingreso en la Administración Pública de 27 de junio de 1968, como expresamente se establecía en la convocatoria del concurso publicada en el *Boletín Oficial* de esta Provincia de 21 de octubre de 1968, ya que al no haberlo hecho, las bases del concurso devinieron firmes y, por lo tanto, de obligado cumplimiento, tanto para el Tribunal calificador como para los concursantes. (Sentencia de 2 mayo de 1972, Ar. 2.167).

#### IV. HACIENDAS LOCALES

##### 1. BIENES DE LAS PERSONAS JURÍDICAS: EXENCIÓN DE COMUNALES.

**CONSIDERANDO:** Que partiendo de la clasificación de los bienes patrimoniales de los Ayuntamientos en bienes de propios y bienes co-

munales y de los conceptos que de estas categorías formulan los artículos 186 y 187 de la Ley de Régimen local y disposiciones concordantes, el motivo determinante de la exención que, entre otras normas, señala el número 2.º del artículo 136-1 de la Ley de Reforma Tributaria de 11 de junio de 1964, para el impuesto sobre los bienes de las personas jurídicas y que la parte actora en este recurso pretende se le aplique respecto a los montes de su pertenencia, radica única y exclusivamente en que los aprovechamientos de los bienes han de ser disfrutados por los vecinos del Municipio mediante reparto de lotes entre los mismos, sin que puedan constituir una explotación o negocio industrial del que deriven ingresos para las arcas municipales; siendo de advertir que semejante precisión encaja perfectamente en la propia naturaleza del Impuesto de que se trata en el que, para determinar su base—y así se hizo en el supuesto debatido para girar las liquidaciones complementarias que se impugnan—se computan las rentas obtenidas por el Ayuntamiento, por lo que habría de ser improcedente exigirlo también sobre las que perciben los mismos vecinos, sin ningún beneficio para aquél.

CONSIDERANDO: Que aplicando las normas reguladoras de la referida exención, conforme al espíritu que las inspira, a la situación de hecho que se desprende de las actuaciones, ha de afirmarse sin lugar a duda que los rendimientos de los montes del Ayuntamiento actor se aprovechan, por lo menos en gran parte, personalmente por sus vecinos; lo que también se infiere claramente de la Ordenanza municipal sobre reparto de aprovechamientos forestales, que figura en el expediente, que fue aprobada por el Ministro de la Gobernación en 10 de febrero de 1949 y de la Orden del Ministro de Hacienda de 6 de junio de 1945, testimoniada en las actuaciones, que declaró exentos de determinado gravamen, a los aprovechamientos vecinales llamados «de privilegio», correspondientes al mentado Ayuntamiento. (Sentencia de 9 de junio de 1972, Ar. 2.615).

## 2. ORDENANZAS FISCALES: PUBLICACIÓN.

CONSIDERANDO: Que en orden a la publicación de la Ordenanza, el precepto que la regula es el artículo 722 de la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955, que se corresponde con el artículo 694 de la Ley de 16 de diciembre de 1950, aprobado por Decreto de esta fecha que desarrolla el texto articulado de la Ley de 17 de julio de 1945, y que no ha sido modificado por la Ley especial para Madrid de 11 de julio de 1963. Este precepto legal dispone, que una vez acordada por la Corporación municipal la aprobación de la Ordenanza, se publicará en el tablón de anuncios y en el *Boletín Oficial* de la Provincia, concediéndose quince días para que los interesados puedan formular su reclamación, cuyas publicaciones se efectuaron en el presente caso insertándose en el *Boletín Oficial de la Provincia*, número 294, de 10 de diciembre de 1954, y como no existe ningún otro precepto legal ni reglamentario que exija otra publicación, ya que no son de aplica-

ción al caso los artículos 29 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, y 132 de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, por la fecha de estos textos legales, y porque se dirigen a la Administración estatal propiamente dicha y como supletorias para la de Régimen local sólo tendrían aplicación si no existiera precepto concreto de ésta, que no es el caso, como no son aplicables estas normas legales, decimos que no cabe exigir otra publicación que la prevista en el referido artículo 722 de la Ley de Régimen local, y que ha tenido lugar, cumpliéndose este requisito. (Sentencia de 12 de mayo de 1972, Ar. 2.389).

### 3. PLUSVALÍA: EXTENSIÓN DEL ARBITRIO.

Siendo evidente por ello que se dice en la sentencia de 11 de noviembre de 1969 que la condición de solar es inoperante para la procedencia de la imposición del arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos, que grava, con independencia de aquella calificación, a todos los terrenos sitios dentro del término municipal, excepto aquellos que estén destinados a alguna de las explotaciones referidas, siendo el motivo o fin del arbitrio el rescatar la plusvalía originada en el tiempo que media entre una transmisión y la anterior, originada por causas ajenas al esfuerzo o trabajo de sus propietarios. (Sentencia de 18 de mayo de 1972, Ar. 2.452).

### 4. PLUSVALÍA: EXENCIÓN.

No procede la exención en favor de la Institución Teresiana cuando ésta adquiere por compra un terreno, pues la Ley de Régimen local distingue explícitamente entre el sujeto sobre quien recae el arbitrio de plusvalía y la persona obligada al pago (artículos 517 y 518), contribuyente y sustituto respectivamente, según los artículos 31 y 32 de la Ley general tributaria, enajenante y adquirente en el concreto caso de las transmisiones patrimoniales a título lucrativo, cualidad de «contribuyente» que no se pierde nunca aun cuando se produzca la traslación de la carga tributaria a otros, por lo cual—como reflejo específico de tal criterio—el párrafo 3.º del artículo 520 de aquella Ley explica que «el derecho de exención habrá de referirse siempre a la persona o entidad sobre quien recaiga el arbitrio, con total abstracción de la obligada al pago», norma clara e inequívoca cuyo entendimiento no ofrece duda alguna y ha sido objeto además de una serie de declaraciones de esta Sala, coincidentes en el sentido de negar la eficacia de la exención subjetiva cuando sus beneficiarios actuaban en la enajenación en calidad de compradores—como aquí el Instituto Teresiano—, entre ellas las sentencias de 19 de octubre de 1933 y 25 de octubre de 1934, referentes a la Compañía Telefónica Nacional de España, otras dos de 15 de octubre de 1934 y 31 de octubre de 1955, en relación con el propio Estado a través de los Ministerios de Instrucción Pública y del Ejército, e incluso una posterior de 6 de julio de 1962

respecto de una Mutualidad. (Sentencia de 5 de junio de 1972, Aranzadi 2.583).

#### 5. PLUSVALÍA: EXPLOTACIÓN MINERA.

Para estimar la exención de unos terrenos como afectos a una explotación minera, es condición indispensable, no que se trate de una explotación ocasional o esporádica, sino de una verdadera explotación del género o materia invocado, lo que lleva implícita la idea de algo sistemático, exclusivo y permanente, con destino previo, habitual y con sustantividad propia y finalidad útil, todo lo cual, en virtud del principio de la carga de la prueba, debe ser seriamente probado y acreditado. Y ello es en todo caso una cuestión de hecho (así lo han entendido las sentencias de 7 de octubre de 1968, 22 de mayo, 4 de noviembre y 20 de diciembre de 1960), sometida a las reglas o criterios de normal apreciación de los medios probatorios. (Sentencia de 18 de marzo de 1972, Ar. 2.452).

#### 6. PLUSVALÍA: LIQUIDACIÓN ERRÓNEA.

Si se aplicó al terreno objeto de transmisión un valor que no correspondía a la zona donde aquel terreno estaba ubicado, puede la Corporación declarar lesivo el acto erróneo producido e impugnarlo en vía contencioso-administrativa para llevar a cabo una nueva liquidación acomodada a los valores del Índice. (Sentencia de 31 de mayo de 1972, Ar. 2.574).

### V. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

#### DICTAMEN DE LETRADO.

Se aducía por el Ayuntamiento que no era preciso el dictamen de Letrado para impugnar el acto del Ministerio de la Gobernación sobre incorporación de dicho Ayuntamiento a otro, y el Tribunal rechaza la alegación. Dice al efecto:

CONSIDERANDO: Que como los preceptos, tanto legal como reglamentario, artículos 370 de la Ley de Régimen local y 338 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, exigen el cumplimiento de este requisito omitido y, a la vez, él es el presupuesto de otra obligación, cual es la de ejercitar las acciones pertinentes para la defensa de los bienes o derechos municipales, a la cual vienen obligadas las Corporaciones locales, no es dable distinguir donde las normas aplicables no distinguen, si cupiese la distinción que, como ya se ha visto, no es admisible en el caso que se resuelve, sin que la doctrina de las Salas de esta jurisdicción del Tribunal Supremo contenga reserva alguna sobre la inexcusabilidad absoluta del dictamen omitido en las numerosas sentencias dictadas sobre este extremo concreto, de entre las que pueden citarse

a vía de ejemplo las de 28 de enero, 3 de junio, 26 de octubre y 9 de diciembre, todas del año 1970, que demuestran sobradamente lo que antecede. (Sentencia de 21 de abril de 1972, Ar. 2.335).

## VI. POLICIA MUNICIPAL

### 1. EDIFICIOS RUINOSOS.

En materia de declaración de ruina, supuesto único que en esta apelación se discute, el principio que prevalece es el técnico, habiendo el Tribunal sentenciador de acudir para su decisión a los correspondientes informes periciales, si bien ponderando y valorando los mismos con arreglo a la sana crítica y sin prescindir tampoco, dada su labor revisora, de enjuiciar cuantos elementos puedan contribuir, por aplicación de los preceptos legales reguladores del expresado estado ruinoso, a cerciorarse si concurre o no en la finca a que se refiere tal declaración. (Sentencia de 15 de marzo de 1972, Ar. 2.156).

### 2. LICENCIA DE OBRAS: MONUMENTOS HISTÓRICO-ARTÍSTICOS.

La mera obtención de una previa licencia municipal en 21 de abril de 1969, cuya fotocopia acompaña a su recurso, en la que por otra parte no se detallan las características de la edificación, sino que en ellas sólo se expresa la denominación genérica de «licencia de obras», es insuficiente a los efectos de lo dispuesto en la Ley de 13 de mayo de 1933 y Reglamento de 16 de abril de 1936, sobre Monumentos histórico-artísticos, y lo avanzado de la construcción cuando solicitó la autorización a Bellas Artes y se emitió el correspondiente informe del Arquitecto de la 5.ª Comisaría del Servicio de Defensa del Patrimonio Artístico Nacional, seguida de la Resolución de 30 de junio de 1969 dictada por el Comisario general de Bellas Artes, da la indudable apariencia de que lo que se pretendía era la aceptación inadmisibles de un hecho consumado.

**CONSIDERANDO:** Que la realidad impuesta de derecho positivo concerniente a esta materia, es la que, conforme a los artículos 3, 17, 23, 33 y 34 de la citada Ley de 13 de mayo de 1933 y los artículos 19 y 21 del Reglamento para su aplicación, se hace necesario como primer requisito la solicitud a los mencionados organismos y en su caso la paralización de las obras comenzadas hasta obtener el permiso correspondiente; tales disposiciones tienen su indudable complemento en lo dispuesto en el artículo 6.º del Decreto de 22 de julio de 1958, que incide igualmente en la necesidad de tal previa autorización, no sólo en cuanto se refiera a la proyección de lo construido sobre la realidad monumental, sino en todo lo que atañe a su entorno paisajístico o ambiental y por ello—se repite—es inoperante la obtención de una mera licencia municipal, de contenido genérico, que procede de autoridades, con atribuciones totalmente distintas y busca una finalidad

asimismo diferente de la de los organismos competentes de Bellas Artes. (Sentencia de 24 de mayo de 1972, Ar. 2.495).

## VII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### 1. CERTIFICACIONES: INTERESADOS PARA PEDIRLAS.

El tema propuesto a la declaración jurisdiccional es el de si la Diputación provincial de referencia está o no obligada a expedir una certificación referente a títulos de adquisición de un solar sobre el que se hallaba edificado el antiguo Hospital provincial y en especial del título de legado con fideicomiso, otorgado por un determinado señor; y, por consiguiente, si es o no ajustada a Derecho la negativa de la Diputación a expedir la certificación que se pidió cuando, concretamente, la petición de que se expida una certificación, que es todo el contenido de este recurso, invoca, simplemente, un interés, hay que valorar éste en los administrados que tal instan en el sentido propio de su sencillez sin necesidad de probar una titularidad que es precisamente lo que la petición pretende, entendiéndose tal expresión como lo hacen las sentencias de 28 de abril y 6 de julio de 1959 y 12 de mayo de 1960, o sea, como «aquél que, de prosperar la acción, originaría un beneficio para el accionante», sin que quepa restringir este concepto el nacido de un derecho perfecto, evidente y titulado, y así la sentencia de 20 de marzo de 1961 establece que no es necesario acreditar la existencia de un derecho subjetivo agraviado, base de la resolución que se formula, entendiéndose que existe dicho interés legitimador cuando la declaración que se postula sea capaz de producir una declaración judicial de situación jurídica favorable al reclamante, aunque carezca del apoyo en precepto legal concreto y declarativo de derecho propio; concepto repetido en otra sentencia de 3 de junio de 1961, de modo que el concepto de interés en este aspecto y en este caso había de entenderse en el sentido de facilitar normalmente al administrado el acceso a los archivos públicos, con un criterio normal, ni ampliamente exagerado, ni estrictamente constreñido, pero siempre sin caer en el círculo vicioso de que no pueda prosperar una petición por falta de una documentación que puede servir de apoyatura al ejercicio de un posible derecho, cerrando así el acceso a la reclamación; o sea, en definitiva, aplicando un criterio racional al concepto del «natural interés», que en este caso ha de conducir a no cerrar las vías convirtiendo en hermetismo ritual lo que en Derecho administrativo, tanto garantía de la Administración como del ejercicio del derecho ciudadano, debe ser cauce adecuado para el servicio y ejercicio del derecho en el orden establecido. (Sentencia de 7 de marzo de 1972, Arazandi 2.063).

### 2. NOTIFICACIONES.

No basta con notificar el acto administrativo, sino que hay que

notificarle debidamente, o sea, cumpliendo los requisitos legales, pues si así no se hace puede originar su invalidez y entonces esas notificaciones no producirán efecto alguno, y a este respecto es preciso tener en cuenta que en el caso que se enjuicia dicha notificación no reviste las formalidades legales requeridas para que surta efecto, pues resulta que sólo se hace constar al margen del escrito «que por negarse a firmar Compañía Vasca de Minas lo hacen los testigos señor L. y señor L., 13 de abril de 1965», y a continuación las firmas de los testigos, omitiéndose entre otras circunstancias tan esenciales como son, la persona con quien se entendió la notificación y quién es el que notifica, el carácter con que interviene y su firma, el lugar donde se verifica y las circunstancias personales de los testigos, sin que tampoco conste si se hizo entrega del duplicado o se dio lectura del mismo; con lo que de este modo no es posible constatar si en efecto llegó a conocimiento de la Compañía demandante sino hasta cuando ella afirma que lo tuvo. Con respecto a este particular tiene el Tribunal Supremo declarado en multitud de sentencias, cuya cita por conocidas es innecesaria, que si no existe constancia de la fecha de la notificación a los interesados, no hay otro punto de partida a posible referencia procesal que aquél en que éstos se dan por notificados por haber tenido noticia del proveído objeto de tal notificación, porque siempre que no conste la fecha auténtica de la misma hay que estar a la que el interesado exprese llegó a su conocimiento. (Sentencia de 4 de abril de 1972, Ar. 2.201).

## VIII. URBANISMO

### RECURSO DE AYUNTAMIENTO CONTRA LA COMISIÓN PROVINCIAL DE URBANISMO.

Partiendo de la posibilidad de que los sujetos públicos integrantes de la Administración institucional entablen recurso contencioso-administrativo contra la propia Administración estatal, ya que además de ser una consecuencia de la personalidad independiente que el Derecho les otorga, está implícitamente reconocida en la Ley Jurisdiccional, cuyo artículo 28, párrafo 4.º, inciso a), dando por supuesta una alta distinción entre la teoría de la personalidad y la del órgano, prohíbe interponer recursos contencioso-administrativos contra los actos y disposiciones de una Entidad pública a los órganos de la misma, salvo en el caso que menciona, precepto cuyo alcance se descubre al advertir que tal prohibición no siempre juega cuando se trata, como en el caso que se contempla, de la Comisión provincial de Urbanismo de Valladolid al conocer en alzada de un acuerdo municipal en el que se decidió de la manera reflejada en el número 6.º de la precedente consideración, que se mueve dentro de la competencia que le confiere el artículo 220 en conjugación con el 142, número 3.º, ambos de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación urbana de 12 de mayo de 1956, ejerciendo un control propio en este recurso de alzada y no en razón

de sustitución o subrogación en el lugar de la Corporación municipal, y ello demuestra que también puede afirmarse que esos Centros oficiales respectivos sean la misma Entidad pública, y si bien esta Comisión provincial es un órgano de la Administración periférica estatal que tiene aquí una indudable personalidad distinta del ente local, el Ayuntamiento, el cual queda al margen de esa unidad de personalidad que corresponde a todos los órganos de la Administración estatal no institucional, lo que lleva consigo que pueda recurrir frente al acto decisorio de la Comisión provincial al no estar comprendida en el aludido número 4.º, a), del artículo 28 de mérito, que se constriñe, por lo que queda consignado, a que la impugnación contenciosa se prohíbe a los órganos, contra los actos de la Entidad a que aquéllos pertenecen, por lo que no tiene que alcanzar a las entidades dotadas de personalidad jurídica independiente, para combatir los actos del propio Estado, porque al tomar aquéllas como órgano de éste, sería borrar la distinción que la norma presupone, entre la teoría del órgano y la de la personalidad. (Sentencia de 6 de marzo de 1972, Aranzadi 2.062).

## IX. ZONA MARITIMO-TERRESTRE

### 1. DESLINDE.

Como ya tiene declarado la jurisprudencia de esta Sala, el deslinde no tiene efectos jurídicos en cuanto a la propiedad privada se refiere, y no se puede dudar que puedan legalmente existir propiedades privadas dentro de la zona marítimo-terrestre, pero es el particular el que tiene que accionar para acreditar en la jurisdicción ordinaria la titularidad privada, la identificación del inmueble o terreno con determinación concreta de sus linderos, para que sean dichos Tribunales civiles los que, en definitiva, definan si ha lugar a ello, la existencia, extensión y contenido del dominio privado, pero el Estado al resolver el deslinde debe aprobarlo si el expediente se tramitó ajustándose al procedimiento establecido y, sea respecto a las fincas o terrenos sobre los que se hayan presentado reclamaciones acompañando la pertinente documentación, pero si el título está inscrito en el Registro de la Propiedad deberá la Administración respetar al titular en su posesión dominical, sin perjuicio de efectuar el deslinde y marcar la línea al solo efecto de tener constancia la Administración para que le sirva de presupuesto de donde posteriormente pueda partir para ejercitar las acciones reivindicatorias ante la jurisdicción ordinaria, porque evidentemente la presunción posesoria derivada de la inscripción registral impide la reivindicación o recuperación administrativa de una posesión que goza de la protección registral y que la propia Administración tiene obligación de respetar, pero los efectos de la protección registral tiene sus límites, que hay que tener en cuenta, porque la fe pública registral no alcanza o llega hasta donde los titulares pretenden, sino sólo a lo que fue objeto bien definido de la inscripción, por

eso cuando no resulta claro la identificación, o la inscripción no produzca efectos contra terceros, o no alcanza a los datos de puro hecho como son los linderos y la cabida de las fincas en tales supuestos en los que el título no exterioriza la presunción de posesión debe superponerse la posesión administrativa pública que el deslinde exterioriza al fijar la zona demanial que la Administración tiene incluso la obligación de conservar, tal sucede, cuando en el caso de autos, el título de propiedad de la finca del actor dice que uno de los lados, el Este, linda con la «zona marítima», pues con tal expresión, como cuando los títulos digan que un terreno linda con el mar o con la playa del mar, ha de entenderse que en el asiento registral no se encuentra comprendida la zona marítimo-terrestre. (Sentencia de 16 de mayo de 1972, Aranzadi 2.447).

## 2. INSTALACIÓN DE «CAMPING».

El procedimiento para concesión o denegación en zona marítimo-terrestre debió ajustarse a lo establecido en los artículos 10 y 16 de la Ley de Costas de 26 de abril de 1969. (Sentencia de 3 de mayo de 1972, Aranzadi 2.140).

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO.