

## 1. COMENTARIO MONOGRAFICO

# LAS LICENCIAS MUNICIPALES DE OBRAS EN LA ZONA MARITIMO-TERRESTRE

352.778.511:351.797.3

por

**Nemesio Rodríguez Moro**

Una nueva sentencia del Tribunal Supremo, la de 24 de enero de 1974 (Ar. 566), en la que ha sido ponente el magistrado excelentísimo señor don José Luis Ponce de León y Belloso, trata con amplitud el tema de las competencias municipales en la zona marítimo-terrestre, aclarando una materia en la que todavía muchos no sólo hallan oscuridad, sino que incluso vienen a negar a los Ayuntamientos las facultades que la norma legal otorga en aquella porción del territorio municipal a dichas Entidades.

De estas cuestiones me ocupé ya con anterioridad en el número 162 de esta REVISTA, abril-junio de 1969, a donde remito al lector interesado en conocer el comentario sobre otra interesantísima sentencia del Tribunal Supremo. Pero como la materia ofrece notorio interés, y la sentencia ahora dictada aporta matices que en todo caso son muy de tener en cuenta, es por lo que se hace un comentario a esta nueva sentencia, cuyos puntos más salientes se sintetizan en los siguientes:

### 1.º *La concesión de licencias para obras es competencia de los Entes municipales*

Las licencias son actos por los que se autoriza a los particulares a la realización de determinadas actividades, una vez que se ha comprobado que tales actividades no contravienen normas establecidas al efecto para la mejor realización de los fines de la comunidad. Las licencias de obras tratan de verificar si la obra que se proyectó se acomoda a la normativa urbanística y a las disposiciones que tratan de salvaguardar la seguridad, la salubridad y la comodidad de los vecinos. Como se consigna en la sentencia, «el otorgamiento de licencias para obras y construcciones es un acto

de la Administración para ver si se ajusta al interés público en los aspectos reseñados (urbanismo, higiene y seguridad) y en otros relacionados con el bien general».

Es claro que estas licencias son regladas y que los Ayuntamientos habrán de concederlas o denegarlas cuando así proceda conforme a las normas establecidas sobre el particular.

Que este otorgamiento o denegación de las licencias de obras es de la privativa competencia municipal parece fuera de toda duda, y es hoy admitido de una manera general, de tal modo que, siendo como es la competencia irrenunciable, no puede por menos de ser aquel organismo el que la otorgue o deniegue, sin que pueda ser ejercida por otro, pues la competencia marca el límite de la actividad de los órganos de la Administración pública.

En la sentencia se dice que la concesión o denegación de las licencias de obras «es tarea y actividad constitutiva de una típica competencia local y que le viene atribuida por la legislación vigente sobre este particular, y en especial por los artículos 165 y 166 de la Ley de Régimen del Suelo, que atribuye a los Ayuntamientos la gestión urbanística y la policía de construcción, la cual se canaliza a través de la concesión o no de la licencia para la ejecución de obras».

2.º *La competencia para otorgar o negar la licencia de obras alcanza a cualquier porción del territorio del Ayuntamiento, y por ello a la zona marítimo-terrestre, sin que la obtención de concesiones, autorizaciones o permisos de otros órganos de la Administración exima de obtener la licencia municipal correspondiente*

Como muy a menudo se produce concurrencia de competencias de diversos organismos públicos, es preciso procurar que estas competencias no choquen, sino que se coordinen, procurando cada organismo ejercitar sus facultades dentro de los límites de su competencia y sin interferir la de los demás. A veces el legislador ya ha fijado incluso el modo operativo para que tales actuaciones se coordinen entre sí, como puede verse en relación con las construcciones cercanas a carreteras.

En la sentencia objeto de comentario se consigna:

a) Que la zona marítimo-terrestre forma parte del término municipal, por disponerlo así los artículos 1.º de la Ley de Régimen local, al decir que el Estado español se halla integrado por las En-

tidades naturales que constituyen los Municipios; el 11, que expresa que se entiende por término municipal el territorio a que extiende su jurisdicción un Ayuntamiento, y el 2.º del Reglamento de Población y Demarcación de Entidades locales de 17 de mayo de 1952, indica que la jurisdicción municipal recaerá sobre territorios continuos, doctrina recogida por el Consejo de Estado en sus dictámenes de 10 de mayo de 1952 y 14 de febrero de 1957, indicando ambos que las funciones administrativas de los Ayuntamientos se extienden a todo el término municipal, incluida, por tanto, la zona marítimo-terrestre con sus puertos correspondientes.

b) Que la concurrencia de competencias en la zona marítimo-terrestre no obstaculiza el que cada organismo, y para los fines específicos de su actividad, lleve a cabo la actuación correspondiente. En todo caso, la actividad municipal, en orden a conceder o no la licencia de obras a realizar en dicha zona marítimo-terrestre, no puede ser marginada por el órgano administrativo a quien corresponda otorgar la concesión, o dar otras autorizaciones o permisos, pues «la autorización administrativa para ocupación y uso de tales terrenos de dominio público y la licencia municipal de policía de la edificación actúan en planos distintos y sucesivos, y de ahí que no sea suficiente con el acto concesional a efectos de llevar a cabo las respectivas edificaciones, sino que también requerirá sujetarse a la fiscalización de la Administración municipal para que, velando por el interés público urbanístico, autorice, mediante la correspondiente licencia de obras, la puesta en marcha de la *facultas aedificandi* nacida de la referida concesión».

3.º *La competencia municipal para otorgar o no una licencia de obras en zona marítimo-terrestre es igualmente aplicable cuando se trata de suspender por uno o dos años el otorgamiento de licencias con arreglo al artículo 22 de la Ley del Suelo*

Ello es una consecuencia de la competencia de las Entidades municipales en cualquier lugar de su término municipal. Si a ellas les compete otorgar o denegar con arreglo a derecho las licencias para obras que se traten de realizar en la zona marítimo-terrestre, ha de estarles atribuida la facultad de suspender con carácter general por uno o dos años el otorgamiento de licencias de obras en dicha zona, siempre que para ello se acomoden al procedimiento establecido al efecto en la Ley del Suelo.

4.º *No es aplicable a un particular concesionario que trata de construir en la zona marítimo-terrestre lo dispuesto en el artículo 167 de la Ley del Suelo*

El artículo 167 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 establece un especial procedimiento para que, cuando se trate de realizar obras por los órganos del Estado, dé o no su conformidad el Ayuntamiento en orden a la específica función de policía que, en relación con la ordenación urbanística, la seguridad, la salubridad e higiene, le corresponde. Y así como los particulares han de solicitar y obtener la licencia municipal de obras, si éstas se realizan por un órgano del Estado bastará con que por el mismo se ponga *previamente* en conocimiento del Ayuntamiento, el cual le notificará la conformidad o disconformidad con los planes de ordenación. Y si se mantiene la disconformidad, entonces la ejecución del proyecto se someterá a resolución del Consejo de Ministros.

Pero a este procedimiento excepcional no puede dársele un contenido extensivo que abarque los supuestos de concesión-autorización a favor de particulares, pues solamente se refiere a las obras proyectadas directamente por dichos órganos, y el concesionario no se halla investido de las facultades privilegiadas que a los órganos del Estado atribuye el referido precepto de la Ley del Suelo, y en esta clase de concesiones solamente se transfiere al particular la ocupación y el uso exclusivo de dichos bienes.

Estos son los puntos de mayor interés de la sentencia en cuestión, cuya argumentación se apreciará mejor leyendo el contenido íntegro de la misma. Y aunque en muchos aspectos se repiten los conceptos contenidos en los considerandos de la sentencia apelada aceptados por el Tribunal Supremo, se transcriben a continuación los de las dos sentencias.

*Considerandos de la sentencia apelada:*

Primero: Que la representación de don Plácido R. L. interpuso el correspondiente recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos del Ayuntamiento de Valdoviño de 19 de noviembre de 1971 y 14 de enero de 1972 sobre denegación de licencia para construir un edificio en zona marítimo-terrestre de la playa de «La Frouxeira», alegando como

motivos amparadores de su pretensión, entre otros, los siguientes: 1.º Que conforme a la naturaleza jurídica de las licencias municipales de obras, al tener éstas carácter reglado, los Ayuntamientos carecen en absoluto de facultades discrecionales en esta materia, y la Corporación recurrente no podría nunca limitar el libre ejercicio de los derechos del recurrente para edificar sobre el terreno propiedad del Estado y con la debida licencia o autorización del Ministerio de Obras Públicas. 2.º Que la licencia objeto de estos autos se presentó en ejecución de la sentencia dictada por esta Sala en 3 de julio de 1971, y dicha sentencia resolutoria del anterior proceso entre el recurrente y el Ayuntamiento demandado desestimó el recurso por cuanto la zona de emplazamiento donde se pretendía construir podían levantarse construcciones de planta baja con destino a usos públicos, y en acatamiento a la anterior resolución, el accionante presentó un nuevo proyecto de obras de un edificio de una sola planta. 3.º Que es improcedente la suspensión de licencias durante un año en el caso cuestionado, y ello produce la nulidad de pleno derecho del acuerdo municipal plenario de 16 de julio de 1971, infringiendo de esta manera el artículo 22 de la Ley del Suelo y el 10 de la vigente Ley de Costas de 26 de abril de 1969. 4.º Que la competencia del Ministerio de Obras Públicas y del Ayuntamiento demandado viene regulada, según la representación recurrente, también por la Ley de Costas, citando en su apoyo varias sentencias del Tribunal Supremo, que serán examinadas con posterioridad. 5.º Que es de la competencia exclusiva del Ministerio de Obras Públicas la formación de los planes urbanísticos de las playas, insistiendo nuevamente en la aplicación de la Ley de Costas a esta materia. 6.º Que la ampliación de esta demanda y del acuerdo plenario del Ayuntamiento demandado de 16 de julio de 1971, en cuanto es nulo de pleno derecho por aplicación del artículo 147 de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, artículo 28 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, en relación con el número 2 del artículo 15 de la misma.

Segundo: Que del examen del expediente administrativo y de las presentes actuaciones ha quedado probado en el presente proceso que es cierto que el accionante, sin haber sido autorizado con la respectiva licencia administrativa de obras, inició la construcción de un edificio en el arenal de la playa «La Frouxeira», término municipal de Valdoviño, como ha sido comprobado por esta Sala en juicio anterior, unido en cuerda floja al actual, y en trámite de reconocimiento judicial, indicando que tal construcción había sido autorizada por el Ministerio de Obras Públicas; no obstante, lo cierto y probado es que tal autorización se redujo a la ocupación por el demandante de una parcela de 289 metros cuadrados en el sitio indicado, sin especificar un lugar concreto o determinado, y por ello la Corporación recurrente acordó y ejecutó el derribo inmediato, y contra este acto administrativo esta misma Sala, en sentencia de 3 de junio de 1971, desestimó tal recurso por las razones que constan en la misma, y en 15 de julio del mismo año el accionante presenta ante el mismo Ayuntamiento una nueva instancia

en solicitud de licencia de obras para construcción de un edificio dedicado a bar-restaurante y en la zona marítimo-terrestre de la expresada playa, acompañando con la instancia un proyecto redactado por un ingeniero de Caminos solamente, por lo que el señor aparejador municipal informó de forma negativa la petición solicitada, y lo mismo la Comisión Municipal de la Policía Urbana y Rural; en vista de ello, la Comisión Municipal Permanente del Ayuntamiento de Valdoviño, por acuerdo de 11 de septiembre del mismo año, denegó la licencia peticionada por carecer de proyecto válido formalmente y vulnerar ciertas disposiciones administrativas reguladoras de las edificaciones en playa, sin que tal acuerdo haya sido recurrido por el ahora accionante; no obstante, en 25 de septiembre del precitado año el señor R. L. reitera su pretensión de concesión de licencia de obras, acompañando la Memoria suscrita por un ingeniero de Caminos y certificaciones expedidas por arquitecto y aparejador correspondiente, pero nuevamente el señor aparejador municipal no informa favorablemente la petición solicitada, por no fijarse en la misma un emplazamiento determinado, por referirse a que la construcción se haría en el arenal de la playa «La Frouxeira», hallándose prohibidas estas edificaciones en la expresada zona, aceptando la Comisión Municipal de Policía Urbana y Rural el informe del técnico municipal citado, y en 22 de noviembre del mismo año la Comisión Municipal Permanente del Ayuntamiento de Valdoviño denegó la solicitud de licencia, basamentando su resolución en que la obra proyectada se hallaría enclavada en zona que está prohibida la edificación, porque en anterior proceso contencioso-administrativo y en caso similar al actual la Sala mantuvo el criterio de la Corporación recurrida y además esta última, en sesión plenaria de 16 de julio de 1971, acordó la suspensión por un año de licencias edificativas en la zona y con vista a un planteamiento urbanístico de la playa de «La Frouxeira», siendo este acuerdo objeto de recurso de reposición que fue desestimado; no obstante, el recurrente indica en su demanda que, cumpliendo lo dispuesto por la sentencia dictada por este Tribunal, suprimió de la obra a realizar la primera planta o piso alto, dejando reducida la misma a una sola planta; sin embargo, la sentencia indicaba también, cosa que no dice el recurrente, que en estas zonas queda prohibida la edificación, excepto edificios de planta baja con destino a usos públicos que no ocupen más del 10 por 100 de la superficie total de una profundidad «A» variable a partir de la zona marítimo-terrestre, según el cuadro siguiente: Zona 1-100 metros, en cuya zona está incluida la playa de «La Frouxeira», del Municipio de Valdoviño, y así ha sido recogido en el sexto considerando de la sentencia dictada por esta Sala, y aludida con antelación, que la construcción proyectada por el demandante no fue aprobada por la Delegación Provincial del Ministerio de la Vivienda en fecha 17 de septiembre de 1971, pues lo que hizo fue aprobar el proyecto en lo que afecta a las condiciones de salubridad e higiene, y por último, el acuerdo plenario de 16 de julio de 1971, por el cual se suspenden las licencias de obras en la zona a que hace referencia el recurrente, no ha sido objeto de recurso alguno.

Tercero: Que antes de examinar la cuestión de fondo del presente juicio es preciso analizar la excepción de cosa juzgada alegada por la representación del Ayuntamiento recurrido, a tenor de lo preceptuado en el apartado *d*) del artículo 82 de la Ley de esta Jurisdicción, sin olvidar que también puede ser apreciada de oficio por el órgano jurisdiccional, y así lo vienen a reconocer las sentencias de 16 de abril de 1951, 26 de enero, 7 de octubre y 2 de noviembre de 1954, y para que esta causa de inadmisibilidad prospere es necesaria la identidad de los sujetos; que sean los mismos sujetos los que actuaron en el proceso en el que se dictó la decisión que produce la cosa juzgada y los que actúan en el nuevo proceso, y esta identidad de sujetos se reconoce generalmente por la doctrina y se suele exigir por las legislaciones; concretamente, el artículo 1.252, párrafo 1, del Código civil, exige la más perfecta identidad entre las personas de los litigantes y la calidad con que lo fueron; también exige la identidad de los sujetos, como dice la sentencia de 3 de julio de 1963; para que se dé la cosa juzgada han de concurrir los requisitos del artículo 1.252 del Código civil; en análogo sentido, entre otras, sentencias de 21 de octubre de 1959, 3 de marzo y 6 de diciembre de 1960, 25 de abril, 13 de julio y 11 de noviembre de 1961, 29 de enero y 31 de marzo de 1962, 15 de noviembre de 1963 y 14 de julio de 1965; y el principio general de que la cosa juzgada sólo despliega sus efectos respecto de los sujetos que fueron parte en el proceso en que se dictó la decisión que la produce se encuentra recogido, respecto del proceso administrativo, en el artículo 86, párrafo 1, de la Ley Jurisdiccional al decir que la sentencia producirá efectos entre las partes; con arreglo a la Ley Jurisdiccional, «la sentencia que anulare el acto o disposición producirá efectos entre las partes y respecto de las personas afectadas por los mismos» (artículo 86, párrafo 2); es decir, para que la eficacia de la sentencia opere *erga omnes* no ha de tenerse en cuenta la naturaleza de la pretensión deducida —según los artículos 41 y 42 de la Ley Jurisdiccional, sino el contenido de la sentencia; si ésta es estimatoria (artículo 83, párrafo 2, de la Ley Jurisdiccional) y anula el acto o disposición (artículo 84-a) de la Ley Jurisdiccional) produce efectos *erga omnes*, pues en otro caso no existe razón alguna para que sufran derogación las normas generales sobre cosa juzgada; en sentencia de 15 de noviembre de 1963 se dice «Que, conforme al apartado 2 del artículo 86 de la Ley Jurisdiccional, las sentencias producen efectos entre las partes y las personas afectadas por los acuerdos administrativos revisados en esta jurisdicción, sin que la calidad procesal de demandante o demandado con que intervienen en los litigios altera la estimación de cosa juzgada, si son idénticas las cosas y las causas, según doctrina mantenida, entre otras, por la sentencia de 30 de enero de 1947; que para que la cosa juzgada opere en un proceso posterior es necesario que el objeto del mismo sea idéntico al objeto de proceso en que la sentencia que la produce fue dictada, y como el objeto de todo proceso es la pretensión, será necesario que las dos pretensiones sean idénticas; ya el Tribunal Supremo, en sentencias de 8 de octubre y 7 de noviembre de 1955, 13 de junio y 8 de noviem-

bre de 1956 y 15 de noviembre de 1963 declaró que la excepción de cosa juzgada precisa, como requisito para su eficacia, identidad de cosa que se reclama y razón o causa de pedir, y en el presente caso ha sido reconocido por ambas partes litigantes que el inmueble que ahora se trata de construir, aun tratando de ubicarlo en el mismo lugar que el anterior, ha sido reducido a una sola planta, y el antiguo, por el cual se le denegó la licencia al señor R. L., constaba de dos; por ello la pretensión procesal, la cosa objeto del proceso, es diferente y la excepción no debe acogerse, máxime que no se puede dejar de resolver un recurso, motivándolo solamente en dudosas excepciones formales, pues ello contraría el espíritu de nuestra Ley Jurisdiccional y la exposición de motivos que la misma indica, «que las formalidades procesales han de entenderse siempre para servir a la Justicia, garantizando el acierto en la decisión jurisdiccional, jamás como obstáculos encaminados a dificultar el pronunciamiento de sentencia acerca de la cuestión de fondo, y así construir la actuación de lo que constituye la razón misma de ser de la jurisdicción».

Cuarto: Que si bien es cierto, como indica la representación del accionante, que las licencias de obras tienen el carácter reglado, no puede olvidar el mismo que el artículo 9.º del Reglamento de Organización de las Corporaciones locales indica que las solicitudes de licencias se presentarán, si se refieren a ejecución de obras e instalaciones, acompañadas de proyecto técnico con ejemplares para cada uno de los organismos que hubieren de informar la petición, y el demandante presentó con el escrito, solicitando la concesión de licencia para construir el inmueble referenciado, un proyecto suscrito por un ingeniero de Caminos, careciendo de atribuciones este técnico para redactar proyectos de construcción privada, pues le corresponde por lo dispuesto en el artículo 1.º del Decreto de 16 de julio de 1935 a los arquitectos, y el referente al redactado por el indicado ingeniero se refiere solamente a la ocupación de parcelas en la zona marítimo-terrestre, pero no a su construcción, y así lo dispone el Decreto de 23 de noviembre de 1956, y además el artículo 138 de la Ley de Régimen local prohíbe el otorgamiento de licencias para construir en terrenos que no tuvieran la condición de solares edificables, sin que previamente se ejecuten las obras que los dote de los indispensables servicios de higiene y saneamiento.

Quinto: Que también se dice por la representación del recurrente que la licencia objeto del presente procedimiento se presentó en ejecución de la sentencia dictada por esta Sala, el 3 de junio de 1971, al indicar que al desestimar su pretensión lo hizo sobre la base que en la zona de emplazamiento donde se pretendía construir únicamente podían levantarse construcciones de planta baja con destino a usos públicos; no obstante, en el sexto considerando de la sentencia comentada se indica algo más al afirmar «que las obras realizadas por el recurrente, señor R. L., han infringido las normas de ordenación aprobadas por la Comisión de Arquitectura y Urbanismo de La Coruña, por lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley del Suelo, que se publicaron en el *Boletín Oficial de la Provincia* con el núm. 135, de 16 de junio de 1970,

y en su artículo 2.º se establecen las condiciones de edificación en costas y playas, y en su último párrafo se dice que en estas zonas quede prohibida la edificación, excepto edificios de planta baja con destino a usos públicos que no ocupen más del 10 por 100 de la superficie total en una profundidad «A» variable, a partir del límite de la zona marítimo-terrestre, según el cuadro siguiente: Zona 1-100 metros, en cuya zona está incluida la playa de «La Frouxeira», del Municipio de Valdoviño, y la edificación comenzada por el accionante ocupaba terreno en que está prohibida la edificación, según se pudo comprobar por el reconocimiento judicial practicado por esta Sala, infringiendo con ello también los artículos 1.º y 3.º de la Ley de Costas de 26 de abril de 1969, en cuyo artículo 1.º, apartado 2.º, define la zona marítimo-terrestre como el espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde sean sensibles las mareas, y en el artículo 3.º de cada Ley, apartado 3.º, predica el uso público de las playas y de la zona marítimo-terrestre que autoriza a todos a transitar por ellas, bañarse, tender redes, pescar, varar, carenar, reparar y construir embarcaciones, bañar ganado y recoger conchas, plantas y mariscos y cualesquiera otros usos análogos dentro de las prescripciones legales y reglas de policía que lo regulan.

Sexto: Que su afirmación, igualmente por la indicada representación, que no procedía la suspensión de licencias durante un año en el supuesto cuestionado y por ello procedería la nulidad del acuerdo municipal de 16 de junio de 1971, en que se acordó dicha suspensión; pero los artículos 165, 166 y 171 de la Ley del Suelo, 101 y 122 de la Ley de Régimen local, 8.º y siguientes del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales declaran que la competencia para la concesión de licencias administrativas de obras e instalaciones corresponde a las Entidades locales, y así ha sido reconocido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en sentencias de 21 de junio de 1965, 26 de marzo de 1968 y 19 de abril de 1969, concordante con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley de Costas de 26 de abril de 1969 al decir que el otorgamiento de la concesión no exime a su titular de la obtención de licencias, permisos y autorizaciones legalmente procedentes, y el artículo 19 de la misma Ley, al indicar la posibilidad de formalizar un Plan General de Ordenación de Playas, señala que su estudio se llevará a cabo conjuntamente por una serie de órganos administrativos, pero por lo que respecta a la suspensión de las expresadas licencias de obras temporalmente, corresponden única y exclusivamente al órgano que tiene competencia para ello, que es el Municipio donde radica el terreno cuestionado, por imperativo del artículo 15, expresado con antelación; pero, a mayor abundamiento, el recurrente no interpuso recurso alguno contra ese acuerdo.

Séptimo: Que la competencia del Ministerio de Obras Públicas y del Ayuntamiento demandado, sobre la materia objeto de debate, ya ha sido estudiada en los considerandos cuarto y quinto de la sentencia de esta Sala de 3 de junio de 1971, que establecieron la doctrina «Que en vista de lo indicado con antelación, el Ayuntamiento de Valdoviño

es el competente para otorgar esta clase de licencias», por disponerlo así el artículo 101 de la Ley de Régimen local, en relación con el artículo 165 de la Ley del Suelo, al decir que «Estarán sujetas a previa licencia, a los efectos de esta Ley, las parcelaciones y reparcelaciones urbanas, los movimientos o aspecto exterior de las existentes, la primera utilización de los edificios y la modificación objetiva del uso de los mismos, la demolición de construcciones, la colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública y los demás actos que señalen los planes. El procedimiento y condiciones de otorgamiento de las licencias se ajustará en todo caso a lo prevenido en el Reglamento de Servicios de las Entidades locales; y la competencia para otorgar las licencias corresponderá a los Ayuntamientos respectivos, según el artículo 166 de la misma Ley; que el hecho de que el reclamante, señor R L., pretendiera construir en zona marítimo-terrestre no le exime de solicitar la expresada licencia, pues no puede olvidar el recurrente que esta zona forma parte del término municipal, por disponerlo así los artículos 1.º de la Ley de Régimen local, al decir que el Estado español se halla integrado por las Entidades naturales que constituyen los Municipios; el 11, que expresa que se entiende por término municipal el territorio a que extiende su jurisdicción un Ayuntamiento, y el 2.º del Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades locales de 17 de mayo de 1952 indica que la jurisdicción municipal recaerá sobre territorios continuos, doctrina recogida por el Consejo de Estado en sus dictámenes de 10 de mayo de 1952 y 14 de febrero de 1957, indicando ambos que las funciones administrativas del Ayuntamiento se extienden a todo el término municipal, incluidos, por tanto, la zona marítimo-terrestre con sus puertos correspondientes, y así lo viene a reconocer también el apartado d) del artículo 4.º del Reglamento de Bienes de las Entidades locales al enumerar los bienes de servicio público en relación con los artículos 185 y 282 de la Ley de Régimen Local, sin olvidar, como expresa el Tribunal Supremo, que la circunstancia singular de tratarse de zona marítimo-terrestre pone de relieve la existencia de un entrecruzamiento de jurisdicciones derivadas, por una parte, de la base o extensión sobre la que se proyecta la efectividad del *imperium*, y por otra, de una de las específicas características que pueden calificar a una materia en concreto por razón de su singular naturaleza; y este entrecruzamiento, en principio, no obstaculiza el ejercicio concurrente de la actividad correspondiente de los órganos respectivos, sino que lo licencia compatibilizando las de todos, cada uno en su marco y medida; pues tratándose de permiso, licencia o autorización para un uso especial del dominio público, cuando se refiere a la zona marítimo-terrestre, por sus especiales características, los órganos concedentes del permiso son varios, cada uno en la esfera de su competencia, y sin el otorgamiento del permiso por cada uno de ellos no puede realizarse el uso especial de que se trata, y ha de entenderse éste sin perjuicio de que doctrinal y teóricamente hayan podido ponerse de relieve las naturales dificultades que de toda concurrencia de actividades de distintos órganos se derivan, puesto que éstas, a la luz del

ordenamiento objetivo, no son suficientes para privar de su propia competencia a uno de ellos, en este caso al Ayuntamiento, que sin duda ha de dirigir su actividad municipal a materias que afectan a la higiene, limpieza, policía, ornato y distribución en las playas integradas en el término municipal —Sala 4.º del Tribunal Supremo, sentencia de 30 de mayo de 1969 en relación con la de 13 de octubre de 1964—, confirmado todo ello por el Decreto de la Presidencia del Gobierno de 8 de noviembre de 1962 al señalar que las zonas o territorios de dominio público no dejan, por el hecho de ser tales, de radicar en un determinado término municipal, puesto que el territorio municipal no se distribuye en términos municipales, de una parte, y de otra, en territorios o bienes de dominio público, pues cualquiera que pueda ser la configuración teórica no está concebido en nuestro derecho positivo como una relación de poder, sino como una relación de propiedad, según los artículos 338 y 339 del Código civil; y por ello también el Tribunal Supremo en sentencia de 2 de octubre de 1967 dijo: «La zona marítimo-terrestre es el soporte físico o especial de diversas competencias denominadas concurrentes o coincidentes ejercidas cada una en su ámbito propio, lo cual quiere decir que no se excluyen una a otra, lo cual se pone de manifiesto por el diverso significado y función de las atribuciones conferidas a cada uno de los órganos administrativos, que desarrollan su actividad...» «... y las competencias de los órganos centrales no pueden interferir ni obstaculizar la correspondiente a los Entes locales, singularmente a los Municipios, en el concreto aspecto de la gestión urbanística, como tarea y actividad constitutiva de una típica competencia municipal, competencia que, por otra parte, viene atribuida a los Municipios por leyes orgánicas y de fecha posterior a la Ley de Puertos...» «... y por ello procede examinar si por el hecho de realizarse las obras en terrenos de dominio público nacional y en zona marítimo-terrestre, para cuya ocupación se ha obtenido la oportuna concesión administrativa del Ministerio de Obras Públicas, implica que los órganos de la Administración del Estado han autorizado las obras y concedido la licencia de construcción que las legitima, sin que por ello exista necesidad de obtención de licencia otorgada por la Corporación municipal, y para combatir tal supuesto bastaría con aducir aquí el argumento de que, teniendo por finalidad esencial la licencia de obras la comprobación de si éstas se ajustan a las normas urbanísticas y siendo la gestión urbanística de competencia estrictamente municipal y quizá la más típica de todas, es claro que es al Municipio a quien viene atribuida tal capacidad y a los órganos municipales la competencia por la exigibilidad de la propia licencia de policía sobre toda clase de construcciones radicadas en el término municipal»; doctrina que ya había sido resuelta por el mismo Tribunal en las sentencias de 13 de noviembre de 1963, 15 de octubre de 1964 y 30 de junio de 1965.

Octavo: Que sobre lo expuesto por la representación recurrente de ampliación de esta demanda del acuerdo del Ayuntamiento demandado de 16 de junio de 1971 al decir que es nulo de pleno derecho, el accionante interpuso recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos

municipales de 19 de noviembre de 1971 y 14 de enero de 1972 y así consta en su escrito de interposición, y al formalizar la demanda insta la declaración de nulidad del acuerdo municipal plenario, supuesto que conduce a una auténtica desviación procesal, como sabe perfectamente la representación recurrente, sin olvidar tampoco que el artículo 57 de la Ley de esta Jurisdicción indica como requisito esencial para la actuación de esta jurisdicción que se iniciará por un escrito reducido a citar el acto por razón del cual se formula, debiendo acompañarse con el escrito de interposición la copia o traslado del acto o disposición o indicación del expediente en que haya recaído o del periódico oficial en que se hubiere publicado, no pudiendo procederse contra la nulidad de este acuerdo por no haber agotado la vía administrativa, y así el artículo 220 de la Ley del Suelo especifica que los acuerdos municipales a que se refiere el artículo 22 serán susceptibles de recurso de alzada en el plazo de quince días y ante la Comisión Provincial de Urbanismo, excepto cuando esté previsto que lo sean ante la Comisión Central, y el artículo 37 de la misma Ley preceptúa que el recurso contencioso-administrativo será admisible con relación a los actos de la Administración que no sean susceptibles de ulterior recurso ordinario en vía administrativa, y el artículo 39 de la indicada Ley admite la posibilidad de impugnar las disposiciones de carácter general que dictaren las Entidades locales, hallándose exceptuadas de la previa interposición del recurso de reposición, artículo 53, apartado c), y en este supuesto el plazo para interponer el recurso contencioso sería el de dos meses contados a partir de la última publicación oficial del acto o disposición, y el acuerdo de suspensión de licencias se publicó en el *Boletín Oficial de la Provincia* de 2 de noviembre de 1971 y además fue notificado al accionante el día 24 del indicado mes, y así consta al folio 26 del expediente administrativo, no formulando recurso alguno contra este acuerdo; por todo lo que razonado queda procede en primer término desestimar la causa de inadmisibilidad alegada por la representación recurrida y el recurso interpuesto por la representación recurrente.

#### *Considerandos del Tribunal Supremo:*

**CONSIDERANDO:** Que habiendo sido denegada en la sentencia que se apela la causa de inadmisibilidad de cosa juzgada, formulada por el Ayuntamiento a quien se demandó, el que se aquietó con dicho pronunciamiento al no apelar de la citada sentencia resulta irrelevante volver sobre ella en esta alzada, cuando además son del todo acertados y pertinentes los razonamientos que se aducen en aquella resolución y que esta Sala acepta íntegramente al confirmar tal desestimación.

**CONSIDERANDO:** Que, aunque la parte apelante combate la sentencia de 1.ª Instancia, sin que ciertamente la reiteración de los argumentos utilizados ya ante el Tribunal inferior alcance a desvirtuar la fuerza de los fundamentos de la misma, en la que aquéllos en realidad han sido prolija y debidamente examinados y resueltos, sin embargo, parece conveniente, en vista del matiz que tiene el problema debatido, hacer

en esta sentencia algunas consideraciones con respecto a sus puntos más esenciales para así quedar mejor reforzada la solución que se le ha dado en la que en esta apelación se impugna.

CONSIDERANDO: Que ninguna dificultad ofrece la competencia municipal para, en casos como el presente, otorgar la correspondiente licencia de obras, y aun cuando se refiere a la concesión autorizada por el Ministerio de Obras Públicas para ocupar una parcela en la playa de «La Frouxeira», término del Municipio de Valdoviño (La Coruña), a fin de instalar un edificio de una sola planta destinado a bar-restaurante, puesto que lo mismo la Ley de Régimen del Suelo de 12 de mayo de 1956 que la de Régimen local, texto refundido de 24 de junio de 1955, como el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1952 atribuyen la competencia para la concesión de licencias administrativas de obras e instalaciones a las Entidades locales, lo cual concuerda con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley de Costas marítimas de 26 de abril de 1969, que, para cuando se trata de playas o zona marítimo-terrestre —como en este supuesto ocurre—, prescribe que el otorgamiento de la concesión no exime a su titular de la obtención de licencias, permisos y autorizaciones legalmente procedentes y, por tanto, quien pretenda construir en tales lugares, aun teniendo a su favor la correspondiente concesión del Ministerio de Obras Públicas, no le exime de solicitar la expresada licencia de obras, porque todo ello forma parte del término municipal que lo constituye, el territorio a que extiende su jurisdicción el Ayuntamiento, sin que obstaculice la circunstancia de darse un entrecruzamiento de jurisdicciones para el ejercicio concurrente de la actividad que corresponda a los órganos respectivos, sino que se compatibilizan las de todos, cada uno en en la esfera de su correspondiente competencia, y así la de los órganos centrales no puede interferir ni impedir la referente a los Entes locales, singularmente a los Municipios, en el concreto aspecto de la gestión urbanística, como tarea y actividad constitutiva de una típica competencia municipal; y el Tribunal Supremo se pronunció en el sentido de que, si bien la competencia para su concesión es exclusiva del Ministerio de Obras Públicas, también es necesario solicitar licencia municipal cuando la actividad de construir está sujeta a la legislación local y regulada por la Ley del Suelo, y entre otras, las sentencias de 2 de octubre de 1967, 30 de mayo de 1969 y 17 de enero de 1972, en supuestos similares al de ahora, han sostenido esta misma tesis cuando declaran que la firmeza o inatacabilidad jurídica de la concesión administrativa solamente ha de operar en cuanto al contenido propio del acto concesional, pero sin que la aludida firmeza obstaculice el ejercicio de una actividad cual la de policía municipal, que no constituye contenido propio de la referida concesión, sino que es por completo ajena a tal acto de permisión emanado por los órganos de la Administración general del Estado, y, por consiguiente, la zona marítimo-terrestre de la aludida playa de «La Frouxeira» en que el recurrente obtuvo la concesión y autorización citada forma parte integrante del término municipal de Valdoviño (La Coruña) y por ende

a dicha zona se extiende su jurisdicción municipal, por eso la autorización administrativa para ocupación y uso de tales terrenos de dominio público y la licencia municipal de policía de la edificación actúan en planos distintos y sucesivos y de ahí el que no sea suficiente con el acto concesional a efecto de llevar a cabo las respectivas edificaciones, sino que también requerirá sujetarse a la fiscalización de la Administración municipal para que, velando por el interés público urbanístico, autorice, mediante la correspondiente licencia de obras, la puesta en marcha de la *facultas aedificandi*, nacida de la referida concesión, por lo que en definitiva la licencia municipal de obras en el caso litigioso es perfectamente exigible por el Ayuntamiento de Valdoviño (La Coruña) al no implicar la concesión otorgada por el Ministerio de Obras Públicas a favor del recurrente una autorización para edificar

CONSIDERANDO: Que tampoco es aplicable a este supuesto lo que se dispone en el artículo 167 de la Ley de Régimen del Suelo, según el cual basta en tal caso con que el titular del órgano estatal ponga previamente en conocimiento del Ayuntamiento las obras de que se trata, a fin de que la Corporación municipal manifieste la conformidad o disconformidad de las construcciones proyectadas con los planes de ordenación urbana, y en el caso de existir disconformidad, la superior decisión del Consejo de Ministros resolverá si las obras proyectadas deberán o no ejecutarse, porque a la titularidad órgano del Estado no debe dársele un contenido extensivo que abarque estos supuestos de concesión-autorización a favor de particulares, pues sólo se refiere a las obras directamente proyectadas por esos órganos, ya que, aun siendo concesionario, tampoco se halla investido de las facultades privilegiadas que a los órganos estatales atribuye el expresado precepto de la Ley del Suelo, toda vez que en esta clase de concesión de dominio público solamente se transfiere al particular la ocupación y el uso exclusivo de dichos bienes, e igual sucede con la comunicación de la Delegación Provincial de la Vivienda de La Coruña, la que se limita a aprobar del proyecto técnico de obras presentado únicamente lo que afecta a las condiciones de salubridad e higiene, según lo preceptuado en el artículo 5.º del Decreto de 23 de noviembre de 1940, Decreto de 3 de octubre de 1957 y demás disposiciones complementarias, puesto que para otorgar la licencia de obras objeto de este debate la Comisión Provincial de Arquitectura y Urbanismo de dicha Provincia, tendría que darse el supuesto previsto en el número 7, apartado a), del artículo 9.º del Reglamento de Obras y Servicios municipales y provinciales de 17 de junio de 1955 que aquí no se ha dado, es decir, que el Ayuntamiento hubiese dejado transcurrir los plazos señalados en el número 5 del citado artículo; mas como el Ayuntamiento denegó la licencia y se notificó al interesado antes de que transcurriesen tales plazos, no ha podido el mismo legalmente acudir a la indicada Comisión Provincial, interesando de ella la concesión de la referida licencia de obras, con lo que se demuestra la inoperancia, a los efectos de esta licencia municipal, de tal aprobación del proyecto por parte de la Delegación Provincial de la Vivienda, puesto que sólo afecta a las condiciones de salubridad e hi-

giene antes expresadas y sin que pueda aprobar construcciones, porque, salvo la anterior excepción, carece de toda competencia para ello al ser exclusiva de la autoridad municipal

CONSIDERANDO: Que las licencias de obras son actos mediante los cuales la Administración autoriza a los particulares para el ejercicio de las facultades dominicales de construir sobre terrenos propios, siendo la naturaleza singular de los permisos municipales de la privativa competencia de los Ayuntamientos en materias de edificación para vigilar el cumplimiento de las disposiciones urbanísticas y de higiene y seguridad de la comunidad municipal, con arreglo a cuyas ordenanzas concederá o denegará las oportunas licencias, como tarea y actividad constitutiva de una típica competencia local y que le viene atribuida por la legislación vigente sobre este particular y en especial por los artículos 165 y 166 de la Ley de Régimen del Suelo, que atribuye a los Ayuntamientos la gestión urbanística y la policía de construcción, la cual se canaliza a través de la concesión o no de la licencia para la ejecución de obras; de donde resulta que el otorgamiento de licencias para obras y construcciones es un acto de la Administración para ver si se ajusta al interés público en los aspectos antes reseñados y en otros relacionados con el bien general, y, por tanto, a estas disposiciones legales habrán de acomodarse los Ayuntamientos en su concesión o denegación, por lo que son las licencias de obras actos desde luego reglados que impiden pueda decidirse libremente en cuanto a ellos, y de este modo se desprende de las respectivas normas legales a las que tiene que sujetarse necesariamente para otorgarlos o no, y de ahí el que las limitaciones o prohibiciones que se impongan por razones de las antes enumeradas en las respectivas leyes, reglamentos y ordenanzas han de observarse estrictamente por las Corporaciones locales.

CONSIDERANDO: Que en vista de lo antes consignado es preciso reconocer que en el caso de autos se han infringido las normas de ordenación aprobadas por la Comisión de Arquitectura y Urbanismo de La Coruña, conforme se dispone en el artículo 57 de la Ley de Régimen del Suelo, que autoriza a tales Comisiones provinciales para dictar normas complementarias y subsidiarias del planeamiento urbanístico para la Provincia o lugares determinados de ella, y las que se publicaron en el *Boletín Oficial de la Provincia* de 16 de junio de 1970 y donde en su artículo 2.º se establecen las condiciones de edificación en costas y playas, prohibiendo su construcción excepto en edificios de planta baja con destino a usos públicos que no ocupen más del 10 por 100 de la superficie total, en una profundidad «A» variable a partir del límite de la zona marítimo-terrestre, según el cuadro siguiente: Zona 1-100 metros, en la cual se encuentra incluida la playa de «La Frouxeira», y al no haberse determinado el lugar concreto de su emplazamiento no hay duda que se incumple el régimen de distancias fijado por la citada Comisión de Urbanismo, ya que tenía que figurar en el proyecto un plano o croquis acotado de emplazamiento del predio vinculado de forma identificable para poder comprobar si se cumplía o no con el régimen de distancias antes indicado, y así se hace constar en el acuer-

do del Ayuntamiento de Valdoviño de 22 de noviembre de 1971, denegando tal licencia por no haberse guardado las distancias previstas en las normas de ordenación urbanística en playas, y también aparece infringido el contorno exigible en estos casos de edificación, que no puede exceder del 10 por 100 de la superficie total que fue objeto de la concesión otorgada a favor del recurrente; requisitos éstos que ya se señalaban como incumplidos en la anterior sentencia de la que ahora se impugna, de 3 de junio de 1971, y cuya omisión produce la ineludible negativa a expedir la licencia de obras de que aquí se trata, como acertadamente se acordó por el Ayuntamiento demandado en las resoluciones que mediante este recurso se pretende declarar su nulidad.

CONSIDERANDO: Que todavía existe otra causa que justifica la denegación de la mencionada licencia de obras y que igualmente se comprendía en los citados acuerdos municipales recurridos, y que se refiere a la suspensión por un año para otorgar esta clase de licencias en la zona de que aquí se trata, adoptada por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento con fecha 16 de julio de 1971 y publicado en el *Boletín Oficial de la Provincia*, de La Coruña, de 2 de noviembre del mismo año, toda vez que el interesado presentó la solicitud de tal licencia el día 15 de julio de 1971, suspensión que se adoptó con vista a un futuro planeamiento urbanístico de la referida playa de «La Frouxeira»; de lo cual se desprende que esa suspensión fue conforme a derecho y, por tanto, no adolece de vicio alguno, puesto que con arreglo a lo dispuesto en el artículo 22 en relación con los artículos 165 y 166 de la vigente Ley reguladora del suelo y los artículos 101 y 102 de la Ley de Régimen local, concordantes con los artículos 15 y 19 de la Ley de Costas marítimas de 26 de abril de 1969, resulta patente la competencia que en casos como el presente tienen las Corporaciones locales para poder acordar dicha suspensión, como hizo por un año el Ayuntamiento de Valdoviño, publicándola en el *Boletín Oficial de la Provincia*, sin que los peticionarios de tales licencias que las hubiesen solicitado con anterioridad a la citada publicación —supuesto que es el que en este recurso se contempla— tengan otro derecho que a ser indemnizados del coste oficial de los proyectos, pero continuando subsistente la acordada suspensión de licencias; y cuando también concurre aquí otro motivo que impide acoger lo pedido por el recurrente en su demanda con respecto a dicho acuerdo municipal, como es que el mentado litigante no interpuso recurso alguno contra ese acuerdo suspensorio ante la vía administrativa; por lo que al no haberse recurrido del mismo en alzada, conforme establece el artículo 120 de la Ley de Régimen del Suelo, en el plazo de quince días ante la Comisión Provincial de Urbanismo, excepto cuando esté previsto que lo sea ante la Comisión Central, es evidente que por aplicación de lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley Jurisdiccional no es admisible tal petición en el presente procedimiento judicial, puesto que para ello era necesario que el acto de la Administración contra el que se recurre no sea susceptible de ulterior recurso, circunstancia que no ha sido cumplida en este caso, porque el repetido acuerdo municipal que se impugna no causó estado.

## 2. RESEÑA DE SENTENCIAS

**SUMARIO:** I. BIENES: 1. CAMBIO DE CALIFICACIÓN JURÍDICA. 2. CLASIFICACIÓN: INALIENABILIDAD DE LOS PÚBLICOS: APLICACIÓN EN NAVARRA. 3. DESAFECTACIÓN. 4. PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO: ENAJENACIÓN.—II. COLONIZACIÓN INTERIOR: CREACIÓN DE MUNICIPIOS: PUEBLOS DE COLONIZACIÓN.—III. CONTRATACION ADMINISTRATIVA: 1. CONTRATO INEXISTENTE: ENTREGA DE INSTRUMENTOS DE MÚSICA SIN CONTRATO MUNICIPAL. 2. COMUNIDAD NO CONSTITUIDA EN EL MOMENTO DE LA LICITACIÓN. 3. INFRACCIONES LEVES: TRASCENDENCIA. 4. REVISIÓN DE PRECIOS: VIGENCIA DEL APARTADO e) DEL ARTÍCULO 57 DEL REGLAMENTO DE CONTRATACIÓN. IV. EXPROPIACION FORZOSA: 1. INDEMNIZACIÓN POR PÉRDIDA DE CLIENTELA. 2. JURADO PROVINCIAL: COMPOSICIÓN. 3. JUSTIPRECIO: ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY DEL SUELO. 4. JUSTIPRECIO: INDUSTRIA SIN LICENCIA MUNICIPAL.—V. FUNCIONARIOS: 1. COLEGIOS PROVINCIALES DE FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL: FALTA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA RECURRIR. 2. DERECHOS PASIVOS: ACTUALIZACIÓN DE PENSIONES. 3. DERECHOS PASIVOS: ACTUALIZACIÓN: CÓMPUTO DE QUINQUENIOS. 4. DERECHOS PASIVOS: ACTUALIZACIÓN DE PENSIÓN DE ORFANDAD. 5. DERECHOS PASIVOS: SERVICIOS INTERINOS, EVENTUALES Y TEMPOREROS. 6. DERECHOS PASIVOS: VIUEDAD: NO CONVIVENCIA CON EL CAUSANTE.—VI. HACIENDAS LOCALES: 1. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: AUMENTO DE VALOR. 2. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: EXPLOTACIÓN AGRÍCOLA: CONCEPTO. 3. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: CONCEPTO DE SOLAR. 4. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: EXENCIONES. 5. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TERRENOS RÚSTICOS CON ALTO VALOR: MADRID. 6. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TIPO DE IMPOSICIÓN: GRADUACIÓN. 7. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: ÍNDICES TRIENALES DE VALOR. 8. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: NOTIFICACIÓN AL VENDEDOR. 9. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA: ORDENANZA. 10. ARBITRIO SOBRE SOLARES SIN EDIFICAR. 11. ARBITRIO SOBRE SOLARES SIN EDIFICAR: CONCEPTO DE MANZANA. 12. EXACCIONES: VÍA DE APREMIO: NOTIFICACIÓN DEFICIENTE. 13. ORDENANZAS: VALOR DE LAS MISMAS.—VII. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: 1. DICTAMEN DE LETRADOS PARA EL EJERCICIO DE ACCIONES POR LOS ENTES LOCALES. 2. DECLARACIÓN DE LESIVIDAD.—VIII. MULTAS: POR INFRACCIÓN DE ORDENANZAS: PRESCRIPCIÓN.—IX. POLICIA MUNICIPAL: 1. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS. 2. EDIFICIOS RUINOSOS. 3. EDIFICIOS RUINOSOS: MEDIOS NORMALES DE REPARACIÓN.—X. SANIDAD: COMPE-

TENCIA MUNICIPAL: LÍMITES.—XI. TELEFONOS: INSTALACIONES SUBTERRÁNEAS Y AÉREAS.—XII. URBANISMO: ZONAS VERDES: SU MODIFICACIÓN.—XIII. ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE: LINDERO CON EL MAR.

## I. BIENES

### 1. CAMBIO DE CALIFICACIÓN JURÍDICA

Quando una Corporación local trata de cambiar la calificación jurídica de un bien de propios en bien de servicio público, será preciso notificar a quienes tengan constituido algún derecho personal o real sobre dicho bien, pues si se omite tal trámite se produce una nulidad del procedimiento. (Sentencia de 31 de enero de 1974, Ar. 704).

### 2. CLASIFICACIÓN: INALIENABILIDAD DE LOS PÚBLICOS: APLICACIÓN EN NAVARRA

La cuestión queda planteada en términos de si la Junta de Veintena de Lacunza puede vender los 169 metros de terreno según lo acordó en 2 diciembre 1966, para que don Fernando S. y consortes construyan cuatro viviendas con sus bajeras, y con objeto de centrar el problema es preciso que se determine si se trata de terrenos de uso o dominio público, o si los mismos son patrimoniales, clasificación que si no viene recogida expresamente dentro de la especial normativa de Navarra, no puede ser desconocida en la región en virtud de la aplicación de la Ley de Régimen local y Reglamento de Bienes de Corporaciones locales, de régimen común, ordenamiento que con carácter subsidiario tiene aplicación en Navarra, porque así resulta del artículo 62 de su Reglamento y de los artículos 209 de la Ley de Régimen local y 416 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones locales, además de que el artículo 343 del Código civil establece que los bienes de las Provincias y los pueblos se dividen en bienes de uso público y bienes patrimoniales.

Los bienes demaniales, porque vienen afectos a una finalidad pública que les caracteriza y que no pueden dejar de satisfacer, son por naturaleza inalienables, cualidad objetiva que les acompaña mientras sigan afectados al uso público. Dentro del ordenamiento jurídico viene así reconocido en el artículo 188 de la Ley de Régimen local, cuyo precepto dispone que los bienes de dominio público, mientras conserven ese carácter, serán inalienables, imprescriptibles e inembargables; el artículo 61 de la Ley del Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964, que en relación a los bienes estatales exige una previa declaración de alienabilidad para que puedan ser enajenados; el artículo 94 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales para el régimen común, insiste

en la inalienabilidad de los bienes de dominio público mientras conserven ese carácter; por lo que hace al régimen privativo de Navarra, no existe un precepto expreso en su normativa que prohíba la enajenación de los bienes de uso público de las Corporaciones locales, y como queda dicho, ni siquiera distingue entre bienes de uso público y patrimoniales, pero las citadas normas de régimen común, tanto en la clasificación de estos bienes como en cualidad de inalienables que atribuyen a los de uso público, son aplicables en esta región por la misma razón de subsidiariedad y en virtud de los preceptos que han sido especificados anteriormente, sin que a ello obste que el artículo 367 del Reglamento de Navarra admita que para edificar puedan reducirse calles o plazas, e incluso llegar a suprimir alguna vía pública, siempre que las edificaciones no dificulten u obstruyan el paso o que las vías no sean de reconocido o necesario acceso, y decimos que esta disposición reglamentaria no hace alienables los bienes de uso público porque ello pugnaría con la propia naturaleza de estos bienes, y lo que realmente quiere decir el precepto no es otra cosa que, una vez que una calle o plaza haya sido desafectada al uso público, entonces podrá ser enajenada. (Sentencia de 2 de noviembre de 1973, Ar. 4.635).

### 3. DESAFECTACIÓN

Un acto administrativo sólo será nulo de pleno derecho si resulta encajable en alguno de los casos de nulidad previstos en el artículo 47 de la Ley de Procedimiento administrativo, pues la violación material de ley no supone, por sí sola, tal calificación, dado que a salvo la ilicitud penal y el notorio supuesto de incompetencia material, la infracción del ordenamiento jurídico sólo genera la anulabilidad (art. 48, núm. 1, de la Ley de Procedimiento administrativo); y en este caso ni siquiera se vislumbra una simple anulabilidad, al darse o cumplirse los presupuestos o requisitos materiales y formales precisos para estimar correctamente nacidos los actos impugnados a la vida del Derecho; porque, en efecto, fueron dictados por órgano competente, tanto funcional como materialmente, con el *quorum* legalmente exigido y previo cumplimiento de los requisitos formales establecidos al haberse dado al expediente la publicidad formal impuesta; unido todo ello a que en el momento en que se produjeron los actos administrativos examinados, el terreno declarado sobrante había dejado de estar afecto al uso público del camino por el hecho real y notorio (tanto si examinamos la cuestión en base de las características intrínsecas como extrínsecas atribuibles al bien, al no resultar precisos inexcusablemente actos formales de adscripción o desafectación) de que el viejo camino comarcal de uso público había sido sustituido por la carretera Vegadeo-Pontevedra que circunda la finca y a la que tiene acceso principal la finca del actor, como las restantes del sector, por lo que notoriamente el camino viejo había quedado limitado a una simple vía local de servicio, y por tanto, desde un punto de vista objetivo o de la utilización del camino según sus características,

el terreno de autos había dejado de ser útil o necesario a los fines públicos, pues tal conclusión resulta de una interpretación racional de los datos o elementos de hecho y de derecho unidos al expediente y proceso que nos patentizan en este caso la falta de afectación o destino, que para ser tal tendría que manifestársenos reconocible por sus características intrínsecas y externas, cosa que no ocurre al constar precisamente lo contrario: falta del hecho real de la afectación al uso público, y que por sí solo justifican la decisión municipal contenida en los actos dictados. (Sentencia de 7 de diciembre de 1973, Ar. 5.057).

#### 4. PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO: ENAJENACIÓN

Que ya dentro de la problemática de fondo, la primera cuestión a abordar en estos autos es la que la Sala hubo de plantear en su providencia de 6 de noviembre, al no hallar constancia en el expediente sobre el cumplimiento del requisito previo de aprobación o conocimiento ministerial de la enajenación de bienes de propios acordada; y habiéndose como consecuencia de ello acreditado que las parcelas subastadas lo fueron en calidad de patrimonio municipal de suelo en el cual habían sido integradas según lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley de 12 de mayo de 1956, por virtud de su inclusión en el Plan aprobado por Orden del Ministerio de la Vivienda de 4 de mayo de 1965, como también del expreso acuerdo municipal de 26 de mayo de 1966, y en consecuencia, al no exigirse la previa aprobación según lo dispuesto en el artículo 153, número 2, de aquella Ley, si consta ahora que se dio cuenta al Ministerio de la Gobernación según lo establecido para estos casos exceptuados de aprobación en los artículos 189, número 1, de la Ley de Régimen local, y 95, núm. 4, del Reglamento de Bienes y Circular de 14 de septiembre de 1951, y puesto que por el centro directivo no se opuso reparo alguno al contenido de dichos actos (el cual tampoco ha sido por otra parte objeto de impugnación), debe entenderse aquí suficientemente acreditado el cumplimiento formal de aquellos presupuestos legales y legítima, por tanto, desde este punto de vista, la tramitación del procedimiento revisado. (Sentencia de 22 de noviembre de 1973, Ar. 4.842).

## II. COLONIZACION INTERIOR

### CREACIÓN DE MUNICIPIOS: PUEBLOS DE COLONIZACIÓN

Si antes de dictarse el Decreto por el que se creaba el Municipio no se obtuvo el dictamen del Consejo de Estado, ha de invalidarse todo lo actuado con tal infracción de la ley. (Sentencia de 4 de febrero de 1974, Aranzadi 709).

### III. CONTRATACION ADMINISTRATIVA

#### 1. CONTRATO INEXISTENTE: ENTREGA DE INSTRUMENTOS DE MÚSICA SIN CONTRATO MUNICIPAL

En el número 2 del artículo 41 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones municipales, que es donde se ubica la compraventa en cuestión por la sentencia apelada, no tiene cabida, porque en dicho apartado se autorizan los conciertos directos de las Corporaciones locales en los casos en que no pueden ser objeto de concurrencia por versar sobre efectos o materias amparados por patentes o que constituyan modelo de utilidad o de los que sólo haya un productor o poseedor, circunstancias todas ellas que, como es fácil ver, no concurren en el supuesto de autos, estando excluido esto de todos los demás que enumera el precepto reglamentario, con lo que, aun dando por cierto la existencia de la mencionada compraventa, ésta devendría nula por la infracción patente y palmaria del requisito reglamentario que fija las formas normales y generales de la contratación municipal y no amparada por la excepción que se aduce.

Que al no entenderlo así la sentencia apelada infringe abiertamente el reglamento regulador de la contratación administrativa municipal y deja de estar obligado respecto de las supuestas obligaciones que se derivan del pretendido contrato el Ayuntamiento de Dos Hermanas, sin perjuicio, claro está, de que don José Manuel G. E. pueda reclamar el importe de los instrumentos musicales suministrados a la Banda de Música de dicho pueblo, destinataria y beneficiaria de los mismos. (Sentencia de 26 de noviembre de 1973, Ar. 4.893).

#### 2. COMUNIDAD NO CONSTITUIDA EN EL MOMENTO DE LA LICITACIÓN

CONSIDERANDO: Que la capacidad jurídica de Prosaler es desconocida por los recurrentes, pretendiendo que tal desconocimiento sea objeto de especial declaración, porque la manifestada comunidad no existe ni podía existir en el momento de la licitación, en razón a que la comunidad sólo puede darse con relación a un bien o derecho presente y que pertenece proindiviso a varias personas y en el caso la comunidad trata de referirse a un bien futuro, no actual y, por tanto, incierto; pero tal alegación, aunque cierta, no puede tomarse en consideración de un modo absoluto, porque cuando menos, se da la manifestada voluntad de constituir aquella Comunidad cuando el bien respecto del cual se ordena llegue a poseerse y sea la que se quiera la calificación que tal manifestación de voluntad merezca —precontrato, convenio atípico, etc.—, lo cierto es que existe un acuerdo de voluntades plasmado en la escritura pública número 2.069 del protocolo del notario de Valencia señor S. T.,

de fecha 18 de agosto de 1971, que con posterioridad a esta fecha y hasta 18 de septiembre del mismo año fue objeto de diversas adhesiones, todas ellas fehacientemente documentadas.

**CONSIDERANDO:** Que de cuanto se lleva expuesto se desprende que de la utilización de la denominación colectiva aceptada por los interesados no pueden derivarse las consecuencias que pretende la parte actora, máxime cuando del conjunto de documentos presentados en la plica o en ella referenciados resulta clara y terminantemente quiénes componían la colectividad actuando y quiénes, por tanto, eran los licitadores concurrentes, siendo de hacer notar que tal particular no ofreció ninguna duda al presidente de la mesa de subasta, que no sólo los admitió a la licitación, sino que persistió en ello cuando, antes de efectuarse la adjudicación provisional, el hoy actor señor G. Ll. solicitó aclaración sobre la identidad de Prosaler; y más de tener en cuenta es lo expuesto, si se considera que existe una mayor identificación de la personalidad colectiva de los adjudicatarios, concretada en las escrituras públicas mencionadas, de tal manera que ella no puede resultar alterada, que lo que resulta de la proposición de los actores que obran en nombre de una sociedad a constituir en la que de modo expreso se admite la presencia de personas no identificadas bajo el nombre de otros; y si esta manera de actuar, lógica en la vida económico-jurídica moderna, en razón a que ciertas sociedades, por tener como fin único el derivado de una contratación pública, sólo pueden y deben constituirse sobre la realidad de ésta, por lo que tal sistema de actuación es admitido por nuestro ordenamiento, al menos tácitamente —véase el artículo 7 de la Ley de Sociedades Anónimas— y ha sido reconocido por la jurisprudencia. (Sentencia de 22 de noviembre de 1973, Ar. 4.842).

### 3. INFRACCIONES LEVES: TRASCENDENCIA

**CONSIDERANDO:** Que aunque es cierto, como dice la sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 1969, que «no debe caer en olvido el carácter formalista de la contratación administrativa, en contraste con los principios espiritualistas que dominan en la contratación civil», y ello en función del predominio del interés público que informa la actuación de la Administración que contrata, llegando la sentencia de 4 de febrero de 1965 a decir que «las formas de contratación administrativa no son derechos transigibles, sino obligaciones indeclinables», pues «los vicios de procedimiento de preparación y adjudicación del contrato origina la nulidad del mismo», doctrina ésta que ya aparecía declarada en la de 3 de enero de 1949, en la que se manifiesta «que si bien en la esfera civil, en cualquier forma que las partes se produzcan surge el convenio, en la esfera administrativa es menester ajustarse a las normas preestablecidas para que el contrato exista», también lo es que de tales doctrinas no puede hacerse un dogma jurídico de tal rigi-

dez que la contratación administrativa se transforme en una actuación de estilo obligado, hasta el extremo de que la más mínima infracción u omisión represente la inexistencia o la nulidad absoluta y radical del contrato, pues en realidad, lo que efectivamente quiere la citada doctrina jurisprudencial es que se cumplan aquellas formas que, por ser garantía de la seriedad contractual, son indispensables para que los principios que informan la contratación administrativa tengan cumplimiento; y así lo ha entendido el Tribunal Supremo al recoger en su sentencia de 22 de abril de 1969 la doctrina establecida por la apelada, al manifestar «que dentro del grupo de normas que regulan la adjudicación de bienes por el sistema de subasta, no todos los preceptos ni condiciones del pliego tienen el mismo rango, ni su falta, por tanto, determina los mismos efectos, sino que depende de su entidad y de la naturaleza de la disposición o condición incumplida, pues establecidas esas formalidades preparatorias de la contratación municipal en tutela y garantía de los intereses generales cuya gestión corresponde a los Ayuntamientos, la nulidad sólo se produce cuando se violan normas que contienen las reglas esenciales para la consecución del fin de la contratación por subasta». (Sentencia de 22 de noviembre de 1973, Ar. 4.842).

#### 4. REVISIÓN DE PRECIOS: VIGENCIA DEL APARTADO e) DEL ARTÍCULO 57 DEL REGLAMENTO DE CONTRATACIÓN

CONSIDERANDO: Que la ausencia en Leyes o Decretos posteriores al de 25 de febrero de 1955, de una cláusula derogatoria de éste, no agota las posibilidades de que a su pesar haya perdido su vigencia; tanto por efecto de una derogación más que tácita en este caso implícita, como por hallarse intrínsecamente marcado el límite de su vigencia en su propio contenido. Analizando en primer término el mencionado efecto de derogación implícita, es necesario subrayar que aquel Decreto no nació como una disposición autónoma o independiente, sino que su publicación se produjo en estrecha vinculación con otras disposiciones, como son el Decreto de 13 de enero de 1955 y la Ley de 17 de julio de 1945 de revisión de precios en los contratos del Estado, a la que ambos quedaron subordinados y en relación de dependencia tal que ambos fueron publicados por el Gobierno en uso de autorización que el artículo 13 de aquella Ley le concedía para suspender las normas revisorias en ella reguladas, cuando las circunstancias futuras lo aconsejaran. Esta vinculación, dependencia y subordinación se expresan inequívocamente en la exposición de motivos del Decreto de 25 de febrero de 1955 y han sido ya valorados por esta Sala en sentencia de 16 de enero de 1971, cuando afirma que el punto referencial (tanto del Decreto de 13 de enero como del de 25 de febrero, ambos de 1955, relativo el primero a la Administración central y el segundo a la local), es la Ley de 17 de julio de 1945, o en otros términos que ambos Decretos traen causa de la citada Ley. Derogada expresamente ésta por los Decretos-

leyes de 10 de octubre de 1963 (disposición adicional única) y de 4 de febrero de 1964 (disposición adicional segunda), es evidente que como consecuencia derivada de su subordinación a ella, también perdieron vigencia los Decretos citados, al no poder subsistir desligados y con carácter independiente de aquélla, consumándose de este modo su derogación implícita, pero no por ello menos eficaz.

**CONSIDERANDO:** Que la consecuencia natural de la pérdida de valor normativo del tantas veces mencionado Decreto de 25 de febrero de 1955 no puede ser otra que la restauración del apartado e) número 1, artículo 57 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales de 1953, cuya suspensión había sido precisamente el objeto de aquél, restableciéndose también de este modo el sistema de identidad de tratamiento jurídico en los ámbitos de la legislación relativa a la Administración central y a la de las Corporaciones locales en materia de revisión de precios de la contratación administrativa. Ha de advertirse, sin embargo, que esta identidad de tratamiento va referida únicamente a los principios informadores, y por tanto no se desvirtúa por las leves diferencias en la regulación de detalles y aspectos parciales originadas por las diversas técnicas legislativas que se aplicaron al redactar los respectivos ordenamientos básicos, según se ha recogido ya en los Considerandos cuarto y quinto de esta sentencia. Y a tenor del precepto reglamentario, cuya vigencia se restablece, todo contratista, sin necesidad de cláusula revisoria expresa, puede ejercitar la acción de revisión de precios solicitando los aumentos previstos en el apartado e), número 1, del Reglamento de 1953, en la forma que expresa su texto y con las limitaciones previstas en el número 2 del mismo artículo. (Sentencia de 19 de diciembre de 1973, Ar. 5.169).

#### IV. EXPROPIACION FORZOSA

##### 1. INDEMNIZACIÓN POR PÉRDIDA DE CLIENTELA

**CONSIDERANDO:** Que por el contrario le asiste al apelante la razón cuando reclama, frente al parecer del Jurado, confirmado por el Tribunal *a quo*, una indemnización por pérdida de clientela; pues esta partida viene admitida por esta Sala reiteradamente en los casos como el presente y en orden a su cuantía existe un dato cierto y objetivo cual es el de los beneficios anuales fijados en la evaluación global establecida para el Impuesto Industrial (322.000 pesetas), siendo prudente estimar que en tres años puede recuperar la clientela originaria de forma que el primer año sufra una merma equivalente al 50 por 100, en el segundo del 30 por 100 y en el tercero sólo de un 10 por 100; por ello tal indemnización debe cifrarse en un total de 289.800 pesetas, incrementada en un 5 por 100 como premio de afección; estimable éste según el artículo 47 del Reglamento por tratarse de un arrendatario. (Sentencia de 24 de diciembre de 1973, Ar. 4.682).

## 2. JURADO PROVINCIAL: COMPOSICIÓN

CONSIDERANDO: Que al aparecer como finalidad primordial de la expropiación el aprovechamiento de piedras calizas (Sección A) que las fincas a que se refiere el recurso tienen o pueden tener, si tal finalidad justifica la medida de expropiación, también define la naturaleza del bien expropiado, que es, como afirma la sentencia de esta Sala número 178, de 28 de marzo de 1967, lo trascendente a efecto de la composición del Jurado, y de ahí la necesidad de que en él se integre un Ingeniero de Minas aun cuando no se trate de la expropiación de una concesión minera, pues de un lado, no es decisivo a estos efectos y como la misma sentencia afirma «que los bienes tengan regulada su vida jurídica de una u otra manera», y de otro, claramente se expresa en el último inciso del apartado *b*) del artículo 32 de la Ley el criterio de la especialidad como prevalente para la composición del Jurado, pues sólo así podrá tener en cuenta y apreciar los bienes que, en cada caso, son objeto de expropiación. (Sentencia de 9 de febrero de 1974, Ar. 478).

## 3. JUSTIPRECIO: ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY DEL SUELO

CONSIDERANDO: Que tanto en las citadas sentencias como en la de 12 de marzo de 1973, esta Sala tiene declarado que el ámbito propio de las expropiaciones forzosas por razón de Urbanismo, y por consiguiente, la aplicación de los criterios de la Ley del Suelo y su legislación complementaria, Ley de 21 de julio de 1962 y Decreto de 21 de febrero de 1963, se contrae a las actividades públicas que desarrollen y ejecuten un plan urbanístico, en sentido estricto, de transformar un terreno de otra clase en suelo edificable, de modo que cuando una obra pública no obedezca a esa finalidad, la expropiación viene regulada por la Ley de 16 de diciembre de 1954, que es la Ley general, mientras que las expropiaciones urbanísticas se hallan sometidas a un régimen jurídico especial, y por ello, aunque la Administración invoque que lleva a cabo una medida expropiatoria urbanística, ya que el Centro que se propone construir, se ha de ubicar en una zona que en el Plan General de Ordenación Urbana de Valencia y su Comarca está destinada a deportivo-cultural, el objetivo de la expropiación no es urbanístico, sino que se trata de construir la base física de un servicio público, y no obedece a una ordenación urbana, puesto que con la interpretación contraria se daría un alcance tan excesivo a las expropiaciones urbanísticas que superarían la finalidad de la Ley, y todo proyecto estatal de establecimiento de una obra o de un servicio público dentro de un término municipal planificado por la correspondiente ordenación sería una expropiación urbanística. (Sentencia de 16 de febrero de 1974, Ar. 593).

#### 4. JUSTIPRECIO: INDUSTRIA SIN LICENCIA MUNICIPAL

Los acuerdos impugnados denegaron las indemnizaciones expropiatorias referentes a las industrias «Fabricación de Piedra Artificial», «Pavimentos y Construcciones» y «Almacén de Materiales de Construcción, Maquinaria, Garaje y Oficina», propiedad del actor, establecidas en calle Lamurias, número 15, de esta capital, afectadas por el sector centro cívico y comercial Hermanos G. N., basándose en que, al carecer de la licencia de apertura prevista por el artículo 8.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, tales actividades industriales tienen carácter clandestino, y por tanto, inexistentes legalmente, se trata de derechos no nacidos a los cuales niega toda indemnización por causa de expropiación el artículo 36-2 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, en cuanto son actividades análogas a las mejoras realizadas con posterioridad a la incoación del expediente expropiatorio, cuyo razonamiento amplía el Letrado del Municipio en la contestación del recurso, añadiendo que si el artículo 47-2 de la Ley del Suelo permite autorizar usos disconformes con los Planes urbanísticos, con la condición de ser demolido cuando lo acordase el Ayuntamiento y sin derecho a indemnización, menos habrán de tener derecho a indemnizaciones las actividades industriales del recurrente, carentes de licencia municipal de apertura. Pero tales fundamentaciones son erróneas porque tratándose de expropiación de bienes de industrias existe una cesión imperativa de intereses privados a favor de intereses sociales, que encuentra el vértice coordinador de ambas situaciones contrapuestas en el abono de precio indemnizatorio, como aparece manifiesto de los propios términos del artículo 1.º de la Ley de Expropiación forzosa, recogiendo los principios sustanciales del artículo 349 del Código civil y 32 del Fuero de los Españoles; precio indemnizatorio que hace excluir la amenaza de confiscación porque el axioma compensatorio de un bien por otro es lo que justifica en el poder público la procedencia de expropiación y obliga siempre, como recordó la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de diciembre de 1960, a interpretar restrictivamente cuantos preceptos pudieran constituir una norma excepcional a dicho fundamental principio, que es precisamente lo contrario a lo realizado por la Corporación local al alegar los artículos —36-2 de la Ley de Expropiación forzosa y 47-2 de la Ley del Suelo— dictados para supuestos de mejoras y de casos urbanísticos muy diversos del supuesto litigioso. (Sentencia de 20 de diciembre de 1973, Ar. 4.582).

## V. FUNCIONARIOS

### 1. COLEGIOS PROVINCIALES DE FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL: FALTA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA RECURRIR

La jurisprudencia de las Salas de lo Contencioso-administrativo de este Tribunal Supremo ha venido proclamando que cuando exista una entidad o corporación de ámbito nacional es ésta la única legitimada para actuar válidamente en el proceso, y no las regionales o provinciales, y así, la sentencia de 2 de abril de 1963 —Sala tercera— niega la legitimación a una Cámara Oficial Provincial de Industria, por existir un órgano nacional —el Consejo Superior de aquéllas— que asume la representación de las Cámaras en toda la Nación; la de 30 de mayo de 1964 —Sala cuarta— declara, por análoga razón, inadmisibile el recurso interpuesto por un Colegio Provincial de Farmacéuticos; las de 13 de octubre de 1964 —Sala quinta—, de 22 de octubre de 1965 —Sala quinta— y 21 de diciembre de 1965 —Sala cuarta— mantienen la misma doctrina con relación a Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales, y en fin, la de 15 de octubre de 1970 niega la legitimación a un Grupo Sindical integrado en Sindicato Provincial. (Sentencia de 2 de febrero de 1974, Ar. 387).

### 2. DERECHOS PASIVOS: ACTUALIZACIÓN DE PENSIONES

CONSIDERANDO: Que en lo concerniente a la pensionista de orfandad nombrada anteriormente en segundo lugar, la cuestión suscitada es si procede o no el cómputo de quinquenios para el señalamiento del haber regulador del causante, teniendo en cuenta que éste cesó en 7 de mayo de 1920 en el servicio que prestó como médico titular de Fuensanta de Martos (Jaén) durante treinta años, tres meses y veintiséis días, entendiendo la Entidad recurrente que a tenor de lo preceptuado en el número 2 del artículo 10 de la Ley 108/1963, de 20 de julio, para la actualización de los derechos pasivos, deberá adoptarse como sueldo regulador, en cada caso, el que los causantes habrían consolidado en activo con arreglo a la legislación vigente a la sazón y que la vigente en la fecha de su cese en el servicio no reconocía quinquenios a los funcionarios, siendo de poner de manifiesto que sobre el problema planteado se ha pronunciado con reiteración la jurisprudencia de esta Sala en numerosas sentencias, entre otras las de 23 de diciembre de 1966, 29 de enero de 1968, 11 de noviembre y 16 de diciembre de 1970, 30 de octubre de 1972 y 14 de mayo de 1973, en el sentido de que de conformidad con lo establecido en el mencionado artículo 10 en relación con el 1.º, número 2, de la citada Ley, referente a remuneraciones del personal de la Administración local y actualización o determinación de haberes pasivos y pensiones correspondientes al mismo y en favor de sus familias, todas las pensiones causadas antes de 1 de julio de 1963 y las que se causen

en lo sucesivo se revisarán o determinarán tomando como haber regulador, en cada caso, el que los causantes habrían consolidado en activo según la legislación vigente a la sazón, si los cargos o puestos de trabajo que desempeñaron hubieran estado dotados con los emolumentos que ahora les corresponden, los cuales están constituidos, entre otros conceptos, por un aumento sobre el sueldo por cada cinco años de servicios prestados, entendiéndose por tal el que tenga el funcionario con sujeción, como regulador, al total de las remuneraciones que consignan los números 1 y 2 del propio artículo 1.º, normativa recogida y desarrollada adecuadamente en la Orden del Ministerio de la Gobernación de 22 de abril de 1964, dada a tenor de lo autorizado en la disposición final tercera de la aludida Ley, previniéndose en el número 2, apartado 1, de aquella Orden, que se tomará como regulador el sueldo base y retribución complementaria conjuntamente asignados a igual empleo, categoría, clase o puesto de trabajo que el que sirvió para el señalamiento del haber pasivo del causante o sus beneficiarios más los incrementos legales que se integran en el regulador y que en el caso contemplado son los aumentos graduales por quinquenios que señala la resolución impugnada, en relación con cuya modalidad retributiva es ineludible tener en cuenta que el devengo de quinquenios se acomodará a lo dispuesto en el ya mentado artículo 1.º, número 2, de la Ley 108/1963, y que los servicios que determinan el derecho a quinquenios habrán de ser efectivos, esto es, prestados a la Administración local día por día, bien en propiedad o con carácter interino, eventual o temporero, según especifica la norma 5, números 1 y 2, de la Orden del propio Departamento ministerial de 2 de abril de 1964, sin que pueda aducirse fundadamente en contrario, como hace la parte actora, con cita incompleta de lo preceptuado en el artículo 10 de la misma Ley, que este artículo se refiere como sueldo regulador, en cada caso, al que los causantes habrían consolidado en activo con arreglo a la legislación vigente a la sazón, porque quedaría incumplido el espíritu informador de toda la legislación de actualización de pensiones que pretende, según expresa y reiteradamente afirma, que en cuanto sea posible quienes desempeñaron el mismo empleo con igual categoría, clase y años de servicios, no reciban derechos pasivos en cuantía desigual por el simple hecho de haberlos prestado en distintas épocas, lo cual es exactamente aplicable a las pensiones causadas en favor de las familias, dado el espíritu y finalidad de la indicada Ley y su propósito unificador en cuanto a esta materia. (Sentencia de 18 de diciembre de 1973, Ar. 4.495).

### 3. DERECHOS PASIVOS: ACTUALIZACIÓN: CÓMPUTO DE QUINQUENIOS

CONSIDERANDO: Que es doctrina de esta Sala, ampliamente expuesta por la sentencia número 73, de 10 de febrero de 1971, que los aumentos graduales han de computarse por cada cinco años de servicios efectivos prestados, conforme previene la norma 5.ª de la Instrucción número 4, aprobada por Orden de 2 de abril de 1964, y por ello —dice

la sentencia citada— han de entenderse derogados los límites que prescribieron tanto la disposición transitoria 8.<sup>a</sup> de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, como el artículo 330 de la vigente Ley de Régimen local, habiéndolo así reconocido claramente, en cuanto al último extremo, la Instrucción número 4 citada, criterio, añade, «de necesaria extensión al primero por evidente analogía ya que la razón es la misma» y que, de lo contrario, se frustraría el propósito y finalidad de la actualización que tiende a evitar que existan injustificadas diferencias en los derechos pasivos causados entre quienes desempeñaron el mismo empleo, tuvieron idéntica categoría, prestaron igual número de años de servicio y sin que entre ellos medie otra circunstancia diferenciadora que la distinta fecha en que se causaron sus derechos pasivos. (Sentencia de 22 de febrero de 1974, Ar. 673).

#### 4. DERECHOS PASIVOS: ACTUALIZACIÓN DE PENSIÓN DE ORFANDAD

CONSIDERANDO: Que en cuanto al fondo del asunto planteado en el recurso al impugnar el acto del Ministerio de la Gobernación, desestimatorio por silencio administrativo del recurso de alzada ante el promovido contra el referido acuerdo del Consejo de Administración de MUNPAL de 14 de julio de 1970, se postula por la recurrente sea declarado su derecho a que en la pensión de orfandad se le reconozcan siete quinquenios acumulables en razón de los treinta y cinco años de servicios prestados por su causante con el carácter de en propiedad y se le fije la cuantía de aquella pensión computando al efecto dichos quinquenios, siendo de significar a ese respecto que en la resolución primera de la Dirección técnica de MUNPAL, de 27 de enero de 1970, se reconocían ya treinta y cinco como años de servicio computables, figurando tal tiempo en la certificación del Ayuntamiento de Málaga, obrante al folio 5 del expediente, treinta y cinco años y seis meses, por lo que no existe discrepancia en cuanto a ese extremo y la suscitada se contrae realmente a entender tanto el Abogado del Estado como la representación de la Mutualidad que el reconocimiento y cómputo de tales quinquenios ha de tener lugar con arreglo a la legislación en vigor cuando se perfeccionaron teniendo presente que el causante ingresó en el servicio en 1915 y fue jubilado el 30 de junio de 1950, y lo dispuesto en la Ley 108/1963, de 20 de julio, y Orden ministerial de Gobernación de 22 de abril de 1964, que en ejercicio de facultad en aquella conferida dio instrucciones para el desarrollo y ejecución de lo en ella establecido. (Sentencia de 30 de enero de 1974, Ar. 59).

#### 5. DERECHOS PASIVOS: SERVICIOS INTERINOS, EVENTUALES Y TEMPOREROS

CONSIDERANDO: Que la recurrente, o sea la MUNPAL, sin desconocer la reiterada jurisprudencia de esta Sala, que computa a efectos pasi-

vos y en fuerza de lo estatuido en la supramentada disposición transitoria, los servicios no prestados en propiedad por lo que concierne a los funcionarios de las Corporaciones locales asegurados obligatorios —condición no discutida que indudablemente concurre en el señor F. D.—, se limita sustancialmente a oponer que tal orientación jurisprudencial se refiere a los «interinos», pero no a los «eventuales», alegación ésta que no puede acogerse por cuanto que tal disposición transitoria únicamente distingue entre servicios en propiedad y, en general, los que no gozan de esta condición, entre los cuales es de toda evidencia que deben comprenderse no sólo los interinos sino también los temporeros y los eventuales; criterio interpretativo éste que, como con indudable acierto pone de relieve el señor Abogado del Estado al contestar a la demanda, viene avalado por la norma 5.2 de la Orden de 2 de abril de 1964, de indiscutible influencia en la cuestión debatida en estos autos por cuanto se refiere al cómputo de los quinquenios que luego han de tenerse en cuenta como factor componente del regulador. (Sentencia de 2 de enero de 1974, Aranzadi 2).

#### 6. DERECHOS PASIVOS: VIUEDAD: NO CONVIVENCIA CON EL CAUSANTE

CONSIDERANDO: Que el derecho a pensión de viudedad por muerte de esposo funcionario de Administración local, del cual esté separada de hecho la solicitante, caso del actual recurso, está claramente regulado por el artículo 47.3 del Reglamento de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local, fecha 12 de agosto de 1960, que, para concedérselo, exige a la interesada «convivir con el causante en el momento de producirse el fallecimiento» (excepto cuando hubiere separación legal y sin culpa del cónyuge superviviente). (Sentencia de 30 de enero de 1974, Ar. 65).

## VI. HACIENDAS LOCALES

### 1. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: AUMENTO DE VALOR

La jurisprudencia no constriñe sólo el aumento de valor a las obras municipales para que sea procedente la exacción del arbitrio, sino que contempla el dato de una revalorización operada por inversiones de entes públicos de cualquier naturaleza con tal de que sean ajenos al esfuerzo personal del propietario de los terrenos, y en tal sentido puede citarse como exponente la sentencia de 22 de mayo de 1969, que señala como fundamento del arbitrio las «... inversiones que en los terrenos hayan hecho el Estado, Provincia o Municipio en los cuales la propiedad se encuentra beneficiada con el valor alcanzado por los terrenos», por cuyas razones y dados los términos de generalidad en que se configura el arbitrio por el artículo 510-1 de la Ley de Régimen local, la alegada tesis ha de ser también rechazada. (Sentencia de 14 de diciembre de 1973, Aranzadi 4.552).

## 2. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: EXPLOTACIÓN AGRÍCOLA: CONCEPTO

CONSIDERANDO: Que en cuanto a ella, esta Sala tiene reiteradamente declarado que la existencia de la «explotación agrícola», a los efectos de «litis», no sólo se demuestra con la aportación de los recibos de la Contribución de rústica, de la Organización Sindical Agraria y de otros semejantes que ello puede, efectivamente, referirse a una «finca agrícola», mas no a una «explotación agrícola», sino que es menester además, entre otros aspectos de la cuestión, que se ponga claramente de relieve, con carga de la prueba para quien invoque la existencia de la explotación, cuáles son específicamente los rendimientos de finca, qué cuantía alcanzan dichos rendimientos, y en qué proporción éstos se encuentran con el valor de aquélla, porque como expresan las sentencias de esta Sala de 2 de marzo, 5 de abril, 25 de mayo y 4 y 6 de julio de 1973, «no existe una auténtica explotación agrícola a efectos del arbitrio, si no se acredita que los rendimientos de la finca gravada guardan la debida proporción con su valor en venta». (Sentencia de 22 de enero de 1974, Ar. 83).

## 3. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: CONCEPTO DE SOLAR

CONSIDERANDO: Que contra la conceptualización como solar del terreno de litis, que con acertados fundamentos se hace en la sentencia apelada de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Granada, sustancialmente se aduce en el presente recurso por la representación jurídica de la entidad mercantil «Minas de Gador, S. A», que los 320 metros que por los lados Oeste y Norte lindan con la finca de referencia —finca dotada en estos puntos de pavimento, alumbrado público y acera, como se hace constar en la diligencia de reconocimiento judicial que figura en las actuaciones de primera instancia y que cumple, repítese, las condiciones o requisitos mínimos que para su calificación como solar exige el artículo 499, apartado 1.º, de la Ley de Régimen local, así como la doctrina jurisprudencial de la Sala, sentencias entre otras de 28 de junio de 1967, 8 de octubre de 1970 y 7 de febrero de 1973— son de una «carretera nacional» realizada a expensas del Estado que impiden por ello la percepción del arbitrio; pero si se tiene en cuenta que dicha carretera atraviesa en este punto zonas urbanizadas de la ciudad de Almería —no en vano se dice de ella en la referida diligencia que es la «travesía» de la ciudad— y que en cualquier caso la titularidad dominical de la vía no resulta presupuesto condicionador de la calificación del terreno como solar, entre otras razones porque el fundamento del arbitrio responde a múltiples factores que llevan aparejados esfuerzos o inversiones, no siempre municipales, en todo o en parte, pero que sí suponen siempre el rescate para la colectividad —cuyo titular o beneficiario es el Municipio por imperativo legal— de ese exceso de valor originado por causas ajenas al trabajo o esfuerzo de los propietarios

del terreno que se pretende gravar; claro es que resulta patente, en este caso, el dejar establecida su condición legal de solar, al amparo de la declaración contenida en el apartado 1.º del artículo 510 de la mencionada Ley de Régimen local. (Sentencia de 31 de enero de 1974, Ar. 190).

#### 4. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: EXENCIONES

La exacción prevista en el artículo 520-a) de la Ley de Régimen local viene referida exclusivamente al Estado, mas no a los Organismos autónomos con personalidad jurídica propia e independiente del Estado, calificación que es indudable conviene a la Gerencia de Urbanización al disponer el artículo 1.º de la Ley de creación de 30 de julio de 1959 que «se constituye como Organismo autónomo adscrito al Ministerio de la Vivienda», y en el artículo 2.º la dota de personalidad jurídica propia, autonomía administrativa y económica, así como plena capacidad de obra en este sentido; cabe también argüir que el artículo 65-1 del texto refundido del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales —Decreto de 6 de abril de 1967— determina la exención en favor del Estado, añadiendo a renglón seguido «sin que el beneficio alcance a Entidades u Organismos que cualquiera que sea su relación de dependencia con el Estado disfruten de personalidad jurídica propia e independiente y no tengan reconocida por esta Ley exención especial», reconociéndoseles a dichos Organismos autónomos en el apartado b) del comentado precepto la exención específica en las transmisiones inter vivos, por lo que al no existir en el Ordenamiento regulador del Arbitrio de plusvalía norma específica que declare la exención a favor de los Organismos autónomos, se está en el caso de rechazar esta pretensión, la cual de ser acogida vulneraría el criterio de prohibición de analogía que para las exenciones consagra el artículo 24-1 de la Ley General tributaria. (Sentencia de 14 de diciembre de 1973, Ar. 4.552).

#### 5. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TERRENOS RÚSTICOS CON ALTO VALOR: MADRID

CONSIDERANDO: Que el perfeccionamiento logrado con la norma contenida en dicho artículo 99.1 de la Ley Especial de Madrid ha consistido en generalizar la sujeción al devengo de este Arbitrio de cuantas fincas sean transmitidas, aun situadas fuera del casco urbano de la capital, y afectas a una explotación agrícola, forestal, ganadera o minera, siempre y cuando su valor corriente en venta exceda del cuádruple de la cantidad que resulte de capitalizar la riqueza imponible de Contribución Rústica que tuvieren fijada, o hubiera de fijarse supuesto su aprovechamiento agrícola, lo cual evita tanto el no gravamen de plusvalías realmente existentes, por el valor expectante de los terrenos situados en las proximidades del casco urbano de una capital del poder expansivo

de nuestra capital, como el que la jurisprudencia tenga que moverse como lo ha hecho en los casos a que se refieren las sentencias antes citadas, con el peligro inherente a todo sistema montado casuísticamente y a base de presunciones y datos de no fácil constatación. (Sentencia de 9 de febrero de 1974, Ar. 638).

#### 6. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TIPO DE IMPOSICIÓN: GRADUACIÓN

CONSIDERANDO: Que si la Ley hace obligatorio para los Ayuntamientos el graduar el tipo de imposición, en función del incremento del valor y del tiempo en que el mismo se haya producido, y la Ordenanza atiende sólo al incremento, es claro que la Ley ha sido cumplida en un extremo, pero incumplida en otro, sin que sea posible subsanar el incumplimiento, como si se tratara de un puro error material, o de un exceso en el tipo que admitiera una corrección automática, por ejemplo, si fuera evidente la procedencia del tipo máximo, en función del incremento y tiempo, y viniera fijado dicho tipo por encima del 25 por 100; pero es que, al haberse prescindido del tiempo durante el cual se obtiene el incremento del valor, no cabe hacer corrección alguna, porque lo primero que hay que decidir es en qué sentido debe jugar el tiempo al influir en el tipo, si en sentido directo o en inverso, ya que cualquiera de los dos criterios pudiera ser aceptable, en atención a una serie de circunstancias, la ponderación de las cuales debe hacerse en el momento de la redacción de la Ordenanza, pero no en cada acto de aplicación, porque ello sería tanto como desconocer el principio de seguridad jurídica, al que responde el artículo 723-4-b) de la Ley de Régimen local. (Sentencia de 7 de febrero de 1974, Ar. 633).

#### 7. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: ÍNDICES TRIENALES DE VALOR

La Sala de Sevilla, en una línea interpretativa del artículo 511 (en su párrafo 1.º), que coincide en un todo con lo que con reiteración ha dicho este Tribunal, subordina la exigencia del arbitrio a la aprobación de tipos unitarios, y si éstos no se extienden a todo el término municipal, y por tanto quedan fuera de su ámbito territorial terrenos del término —en un significativo reconocimiento de que respecto de los mismos no concurren los presupuestos de la tributación—, no podrán gravárselas; y esto es lo que ocurre en el caso del recurso, pues el Ayuntamiento reconoce que en el Cuadro de Valores no se comprende la zona de Campofrío, y por esto en patente vulneración con lo dispuesto en el artículo 511, acudió para la valoración final (o de cierre del período de imposición) a una estimación pericial; de aquí que, con la sentencia recurrida, tengamos que mantener la anulación de la liquidación tributaria. (Sentencia de 25 de febrero de 1974, Ar. 839).

## 8. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: NOTIFICACIÓN AL VENDEDOR

CONSIDERANDO: Que aun planteada en vía jurisdiccional por vez primera la nulidad del expediente municipal a causa de la omisión de notificación al enajenado, es preciso entrar a conocer del tema, ya que siendo esencial en el referido expediente la notificación de la liquidación tanto el enajenante como el adquirente a tenor del artículo 112 del Reglamento de Haciendas locales de 4 de agosto de 1952, que prescribe la notificación de la liquidación a las personas a que se refieren los artículos 517 y 518 del vigente texto refundido de 24 de junio de 1955, preceptos que contemplan en supuestos como el presente al enajenante como persona sobre la que recae el pago del arbitrio (art. 517 c), y al adquirente como persona obligada a su pago, aunque pueda luego repercutirlo sobre el enajenante, salvo pacto en contra (art. 518 c), es preciso declarar que no discutido el hecho de la omisión ahora denunciada, la misma vicia el procedimiento al privar al enajenante de intervenir cuando, además, el incremento de valor gravado por este arbitrio tiene en cuenta un período temporal que transcurre mientras la titularidad de los terrenos pertenece al enajenante, quien por esta circunstancia está en mejor posición para aducir lo que convenga al derecho del que haya de satisfacer el arbitrio provisional o definitivamente, y ello aunque mediase pacto de no repercusión del arbitrio contra el enajenante, pues como ya declaró esta Sala en su sentencia de 4 de octubre de 1971, podrá aportar mayores esclarecimientos a la valoración municipal asignada al terreno. (Sentencia de 28 de enero de 1974, Ar. 184).

## 9. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA: ORDENANZA

CONSIDERANDO: Que sin duda por los motivos que se acaban de exponer, este Tribunal, no obstante la orientación de anteriores sentencias, inició, al producirse la normativa actualmente en vigor, una labor a tono con lo que ésta imponía, y así, en la sentencia de 20 de abril de 1961, sienta la doctrina de que podían ser gravadas las sociedades anónimas, como consecuencia de la reforma de 1953, sin necesidad de redactar una ordenanza nueva, pues la expresada Ordenanza —se dice en aquella ocasión— cobró efectividad y operancia en lo referente a las sociedades que ya venían siendo incluidas —«siquiera hasta el 1 de enero de 1954 indebidamente»—, y aunque la Ordenanza diga escuetamente «Sociedades» sin añadido de «civiles o mercantiles», pues está claro que también éstas quedan encuadradas en el término, estimándose que la Ordenanza tiene una legalidad indiscutible, pues no puede considerarse que se aparta de la ley por el empleo de unos términos amplios, que si es cierto que antes no autorizaban una interpretación contraria a la normativa legal (como intentaron muchos Ayuntamientos), cuando, como ahora sucede, en su aplicación se conjugan perfectamente la legalidad vigente, la ordenanza y su interpretación al caso concreto..., no necesitaba una adapta-

ción a la nueva legislación, precisamente por su amplitud...; doctrina que se repite en la sentencia de 12 de diciembre de 1963, en la que además se apela el argumento que se desprende de lo dispuesto en el artículo 719 de la repetida Ley de Régimen local; todo lo cual se reafirma en las sentencias de 12 y 30 de junio de 1964; es más, en la de 5 de mayo de 1965 se llega a sostener que es lícito dar dos interpretaciones a unos mismos términos contenidos en una Ordenanza aprobada en 1950; antes de 1953 determinadas entidades no podían ser gravadas con este arbitrio, pero sí después de la Ley de Bases de ese año, sin necesidad de que haya que cambiar la redacción o texto gramatical de la Ordenanza. (Sentencia de 2 de febrero de 1974, Ar. 543).

#### 10. ARBITRIO SOBRE SOLARES SIN EDIFICAR

CONSIDERANDO: Que al tiempo de levantarse, en 18 de diciembre de 1970, el acta de invitación por la Inspección de Rentas y Exacciones del Ayuntamiento de Madrid, la situación jurídico-fiscal de la finca urbana núm. 47, de la calle de la Princesa de esta capital, con testero al número 38 de la de Tutor, era la de un solar sobre el cual se había comenzado la construcción de dos edificios de varios sótanos y plantas, y que había satisfecho, en período voluntario de cobranza, la contribución territorial urbana y el arbitrio sobre la riqueza urbana, correspondientes al segundo semestre de 1970, y ello, no como simple solar, sino como edificio sometido a régimen transitorio de tributación, dado que a su producto íntegro de 300.960 pesetas se le había aplicado el descuento del 30 por 100, por huecos y reparos, del apartado e) del artículo 44 del texto refundido de la Contribución Urbana de 12 de mayo de 1966, para obtener así la base imponible de 210.670 pesetas, a efectos de contribución y arbitrio municipal; luego, si en el momento del acta de inspección, el solar se estaba ya edificando, por haber obtenido las correspondientes licencias de obras el 25 de noviembre anterior, y además había pagado como edificio por todo aquel semestre la contribución territorial y el arbitrio sobre la riqueza urbana, se cumplían íntegramente los requisitos del artículo 502, párrafo 2.º, de la Ley de Régimen local, a tenor del cual no era posible someter el terreno en cuestión al pago del arbitrio sobre solares sin edificar, por tiempo alguno comprendido dentro del segundo semestre del año 1970, que es la solución a que llega la sentencia apelada, la cual, por razón de lo expuesto y por sus propios fundamentos, que en lo esencial se aceptan, merece ser confirmada, sin que ello sea motivo suficiente para una imposición de costas en esta segunda instancia. (Sentencia de 22 de febrero de 1974, Aranzadi 833).

### 11. ARBITRIO SOBRE SOLARES SIN EDIFICAR: CONCEPTO DE MANZANA

CONSIDERANDO: Que la Ley de Régimen local nada indica sobre qué debe entenderse por manzana, pero si acudimos a la Ley del Suelo (art. 106), al Reglamento de Obras, Servicios y Bienes municipales de 14 de julio de 1924 (art. 6-a), al Decreto de 13 de febrero de 1948 sobre urbanización de la prolongación del Paseo de la Castellana de Madrid (arts. 5.º y siguientes), y al Decreto de 6 de junio de 1949, sobre urbanización de la Avenida del Generalísimo de Barcelona (arts. 4.º y siguientes), se llega a la conclusión que la manzana es la unidad urbanística inferior y la superficie del terreno delimitada por viales y su determinación viene dada en el plan parcial correspondiente, al tener éste que señalar las características de las vías y plazas —art. 10-1-b), Ley del Suelo—; que si a esto unimos que el referido artículo 504-2 de la Ley de Régimen local solamente habla de que existan planos, ordenaciones o resoluciones administrativas que prohíban la edificación, y que según el Tribunal Supremo en su sentencia de 5 de octubre de 1963, el plan parcial no aprobado definitivamente por el órgano urbanístico provincial vincula al Ayuntamiento como acto propio, hemos de concluir que a los efectos litigiosos no pueden estimarse solares en la zona de ensanche toda la extensión de terreno que linde con una vía urbanizada, sea pública o particular, sino solamente las manzanas en proyecto con arreglo al plan, ordenación o resolución administrativa existente, bien por su aprobación definitiva, o bien por su aprobación provisional, y delimitada por esa o esas vías urbanizadas y por las futuras vías a urbanizar, y no en la totalidad de su superficie, sino sólo en una faja de terreno cuyas dimensiones son la línea de fachada de la vía o trozo de vía que esté urbanizada, y el fondo de la manzana proyectada, y con exclusión en esa faja de la parte de terreno que no sea edificable. (Sentencia de 25 de febrero de 1974, Ar. 837).

### 12. EXACCIONES: VÍA DE APREMIO: NOTIFICACIÓN DEFICIENTE

CONSIDERANDO: Que de las alegaciones deducidas en la primera instancia para fundamentar la oposición al recurso y defender el acto recurrido, se reitera en esta apelación —aunque con dudosa convicción— la de que las «liquidaciones» cuya efectividad se pretende, por la vía de apremio, se notificaron al contribuyente, y por esto, en una argumentación sobreentendida se anuda a esas supuestas notificaciones la apertura del período de ingreso voluntario, y vencido éste, el procedimiento de apremio; y se arguye que se hizo la notificación no porque conste un acto de comunicación que cumpla lo que al respecto dice el artículo 124 de la Ley General tributaria sobre la notificación individual o lo que el mismo precepto regula para los tributos de cobro periódico (y de periodicidad y fijeza en la cuantía de la deuda fiscal), dispensados de la notificación individual y para los que se establece un régimen

de notificación colectiva, sino porque de la sola constancia del sello del contribuyente en los recibos se pretende derivar que se produjeron los efectos inherentes a la notificación, mas bastará, en este punto, con recordar el efecto que se anuda a este acto de comunicación, y las garantías que cabalmente por este efecto debe reunir la notificación, para convenir que la consecuencia gravosa que significa para el contribuyente la vía de apremio, en el que la deuda tributaria se recarga como consecuencia de no haberse satisfecho en periodo voluntario, no puede encadenarse a conjeturas, inferidas de actos o conductas de dudosa interpretación, sino al cumplimiento preciso de los requisitos que las normas jurídicas establecen, exigencias ante cuyo incumplimiento cede la procedencia de la vía de apremio, pues el artículo 137 de la Ley General tributaria en el limitado elenco de motivos de oposición a aquella vía incluye (en el apartado d) la «falta de notificación reglamentaria de la liquidación». (Sentencia de 26 de diciembre de 1973, Ar. 4.740).

### 13. ORDENANZAS: VALOR DE LAS MISMAS

Sería obligado para desautorizar al Ayuntamiento sentar la premisa de que el límite del décuplo supone una infracción a la Ley de Régimen local, porque sin tal afirmación la Ordenanza, como texto reglamentario de ámbito territorial reducido al Municipio, tiene que ser cumplida, y pues no se aprecian en este momento razones suficientes para afirmar la ilegalidad del límite máximo de percepción, habrá que concluir en el sentido de revocar la sentencia apelada y de restablecer la liquidación municipal, con lo que viene a reiterarse el criterio ya sentado por esta Sala en su sentencia de 27 de mayo de 1972. (Sentencia de 25 de febrero de 1974, Ar. 838).

## VII. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

### 1. DICTAMEN DE LETRADOS PARA EL EJERCICIO DE ACCIONES POR LOS ENTES LOCALES

CONSIDERANDO: Que solicitada por el Abogado del Estado la declaración de inadmisibilidad del presente recurso contencioso-administrativo, fundándose en lo preceptuado en el apartado f) del artículo 82 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, por no haberse acompañado al escrito inicial, conforme previene el artículo 57, número 2, apartado d), de la propia Ley, el documento que acredite el cumplimiento por el Ayuntamiento recurrente de las formalidades que para el ejercicio de acciones por las Corporaciones locales se exige en el artículo 370 del texto articulado y refundido de la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955 y en el 338 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1952, según los

cuales el correspondiente acuerdo municipal deberá ir precedido del dictamen de un Letrado, tal alegación —que, atendida su naturaleza procesal, ha de ser examinada con preferencia— debe aceptarse por la Sala, toda vez que ni en el escrito inicial ni en las restantes actuaciones consta que por el Ayuntamiento demandante se haya dado cumplimiento al referido trámite, que conforme a la reiterada jurisprudencia de este Tribunal —contenida, entre otras, como más recientes, en las sentencias de 18 de enero y 17 de mayo de 1973— es siempre previo a la interposición de los recursos administrativos y del contencioso-administrativo, sin que la falta del apuntado requisito, establecido expresamente por la Ley, pueda suplirse, como pretende la Corporación actora, por el informe del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, tanto más cuando el mismo se concreta de modo exclusivo, cual ocurre en el presente caso, al recurso de alzada, que ya en fecha anterior había sido promovido ante la Dirección General de Trabajo, sin hacer referencia alguna a la acción que en este pleito se ejerce. (Sentencia de 1 de diciembre de 1973, Ar. 4.992).

## 2. DECLARACIÓN DE LESIVIDAD

**CONSIDERANDO:** Que el recurso de lesividad, como proceso especial, es el medio de que dispone la Administración autora de un acto declarativo de derechos, para obtener su anulación en provecho propio, frente a la persona a favor de la cual los derechos fueron reconocidos, a cuyo fin la Administración misma que dictó el acto, sea la estatal, la local o la institucional, asume ante la Sala de lo Contencioso-administrativo correspondiente, la posición procesal de demandante, y coloca con ello en la de demandado al favorecido por el acto administrativo, que es, por tanto, el interesado en su mantenimiento, y así como no cabe que la Administración del Estado declare lesivos los actos de una entidad local o institucional, y demande en proceso contencioso-administrativo la nulidad de los mismos, pues bien explícito resulta al efecto el artículo 56 de la Ley de esta Jurisdicción en sus tres apartados, tampoco puede admitirse que aquella Administración abra el cauce especial de la lesividad en interés de una entidad local o institucional, aunque el acto emane de un órgano de la propia Administración estatal, porque si los requisitos de la autoría del acto y del interés en su anulación están disociados, atribuyéndose cada uno de ellos a un sujeto público distinto, entonces la vía de lesividad atentaría, de modo peligroso, al principio de seguridad jurídica, convirtiéndose en un medio de rehabilitación de plazos fenecidos, a la vez que de marginar las normas relativas a la legitimación y a la representación procesal.

**CONSIDERANDO:** Que el criterio que se deja expuesto viene apoyado por abundantes declaraciones jurisprudenciales que han estimado improcedente la vía de la lesividad, y la consiguiente impugnación por la Administración del Estado de aquellos actos administrativos para com-

batir los cuales está facultada una entidad estatal autónoma, como sucedía en los casos resueltos por las sentencias de 17 de junio de 1964, 14 de marzo de 1966, 10 de noviembre de 1967, 31 de enero de 1968, 20 de abril de 1970 y 15 de mayo y 3 de junio de 1971, por lo que de modo semejante habrá que calificar ahora de improcedente, el recurso especial de lesividad promovido por el Abogado del Estado en interés del Patronato de Casas Militares, que es un organismo dependiente del Ministerio del Ejército, pero investido de personalidad jurídica y autonomía administrativa, conforme a la Ley de 8 de julio de 1963. (Sentencia de 12 de diciembre de 1973, Ar. 4.476).

## VIII. MULTAS

### POR INFRACCIÓN DE ORDENANZAS: PRESCRIPCIÓN

Se alega como único «motivo» o fundamento de tal pretensión el de la prescripción de las catorce infracciones del artículo 31 de las citadas Ordenanzas municipales. Así pues, será preciso considerar sobre el expresado «motivo», y al proceder a tal estudio fácil es ver que efectivamente y conforme a lo dispuesto en el artículo 114 de la Ley de Régimen local invocado por la recurrente, «serán de aplicación a las infracciones de las Ordenanzas. Reglamentos y Bandos de Policía y buen gobierno, los plazos de prescripción que establece el Código penal para las faltas», esto es, que se establece en el artículo 113 del mismo, según el cual «las faltas prescriben a los dos meses», plazo éste de dos meses que empezará a contarse, según dispone el artículo 114, a partir del día en que se hubiere cometido la infracción, debiendo destacarse que la expresada homologación que para efectos de aplicación de la prescripción establecida para las faltas en el citado artículo 113 del Código penal se hace en el mentado artículo 114 de la Ley de Régimen local para las infracciones de las Ordenanzas municipales, Reglamentos y Bandos de Policía y buen gobierno sólo se hace en dicho artículo 114 en relación con tales infracciones, pero nada se dice en tal artículo en relación con la homologación de las sanciones que se impongan por las infracciones de dichas Ordenanzas a efectos de hacer aplicable la prescripción establecida en el Código penal para las faltas, si bien en realidad no tiene tal circunstancia trascendencia en el caso de autos y no hay que considerar sobre el alcance de ello, toda vez que en el presente recurso contencioso ni se ejercita la pretensión de prescripción de las sanciones, ni se alega la misma como motivo para fundar el recurso. (Sentencia de 5 de noviembre de 1973, Ar. 4.641).

CONSIDERANDO: Que no es óbice a las conclusiones señaladas el argumento expuesto con base en no resultar aplicable el artículo 114 de la Ley de Régimen local, por cuanto las multas constituyeron exacciones previstas como tales en el artículo 434, apartado e), de la Ley referen-

ciada, y ser consecuentemente su plazo de prescripción el de cinco años establecido para ellas en el artículo 796, apartado b), del mismo cuerpo legal, pues ha de tenerse en cuenta que la multa no adquiere carácter de exacción sino después de impuesta y comunicada al sancionado, como así resulta del precepto últimamente referido, inciso *in fine*, en relación con el artículo 115, núm. 1, de aquella Ley, lo que infiere que la prescripción de cinco años podrá afectar a la multa en cuanto pena y en calidad de exacción, pero no al distinto y anterior concepto de prescripción de infracciones que tiene su normativa específica en el artículo 114 ya examinado, y como quiera que los oficios de notificación no se recibieron por la entidad sancionada hasta 3 de noviembre de 1966, el plazo de prescripción de las infracciones había ya transcurrido con exceso y producido efecto con anterioridad, implicando la tesis contraria una privación de garantías procesales para el administrado que ninguna noticia tenía de la denuncia ni pudo ser oído en el expediente. (Sentencia de 28 de enero de 1974, Ar. 650).

## IX. POLICIA MUNICIPAL

### 1. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS

CONSIDERANDO: Que es inaceptable la tesis invocada por el recurrente de la falta de competencia del Gobernador civil de Cádiz para dictar la Resolución de 23 de diciembre de 1957, después confirmada por el Ministerio de la Gobernación al resolver la alzada interpuesta contra aquélla. El Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, de 30 de noviembre de 1961, aunque con cierta falta de método y tecnicismo legales, contiene preceptos, como son los artículos 36 y 39, que confieren a los Gobernadores civiles competencia específica y perfectamente delimitada, tanto para exigir la adopción de medidas correctoras como para imponer sanciones, sin que su resolución esté condicionada por la actuación de la autoridad municipal más que cuando ésta haya asumido previamente la suya propia. Por el contrario, en todos aquellos casos que, fuese cualquiera el motivo que lo determine, la autoridad municipal no ha ejercitado por sí las facultades que en esta materia le corresponden, los Gobernadores civiles, por razón de su facultad de inspectores y de alta vigilancia que les conceden, para garantizar la normal aplicación del Reglamento, los artículos 9 y 39 de éste, pueden en lo relativo a sanciones imponerlas directamente y en cuanto a medidas correctoras ordenar a los Alcaldes la efectividad de su adopción. (Sentencia de 3 de diciembre de 1973, Ar. 4.995).

### 2. EDIFICIOS RUINOSOS

CONSIDERANDO: Que en lo que toca a la posible inclusión de la finca en el supuesto previsto en el artículo 170, número 2, apartado b), de la

Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana, ha de significarse que las obras de reparación a que el mencionado precepto se refiere son las que resultan precisas para mantener el edificio en las condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos que señala el artículo 168, número 1, de la propia Ley, lo que si bien excluye las suntuarias e incluso las de mejora, comprende en cambio las de conservación del inmueble en sus normales condiciones de habitabilidad, por lo cual, al acreditarse, mediante los distintos dictámenes periciales obrantes en las actuaciones administrativas, la necesidad de realizar en la finca obras de reparación comprendidas en el expresado artículo 168, número 1, y cuyo coste es superior al 50 por 100 del valor actual del edificio, resulta pertinente estimar éste incluido en el artículo 170, número 2, apartado b), de la repetida Ley y, en consecuencia, declarar el mismo en estado ruinoso. (Sentencia de 19 de diciembre de 1973, Aranzadi 5.175).

### 3. EDIFICIOS RUINOSOS: MEDIOS NORMALES DE REPARACIÓN

CONSIDERANDO: Que a mayor abundamiento cumple observar que si bien en el campo conceptual de la técnica es notoria la interdependencia variable entre reparación y reconstrucción conforme a los progresos técnicos aplicables a esta materia, tales variaciones no se identifican con el criterio jurídico a adoptar para la especificación del concepto de reparaciones en cuanto excluyente de una necesidad de reconstrucción causal del acto declarativo de ruina, en cuyo aspecto el legislador, al referir la misma a daño no reparable técnicamente por los medios normales, sienta el principio de normalidad de medios como factor básico para decidir una alternativa sobre reparabilidad del menoscabo, y aunque esta dicción legal pudiese literalmente incluir la tesis apelante, en cuanto que medios normales sean también los que acogen avances de la técnica, no es sin embargo éste el sentido actuante del concepto de normalidad en el artículo 170, apartado a), de la Ley del Suelo, ya que la expresión medios, de que aquel concepto es predicado, concierne en sí a una relación instrumental y, por ende, carece de significado operativo si no es como medidas aplicadas a un concreto fin, cual es aquí el de restaurar quebrantos de un edificio, pero como dichas medidas, según previene el artículo 168 de la Ley referenciada, son sólo exigibles para conservar las condiciones del mismo en orden a seguridad, salubridad y ornato públicos, cumplirá definir la normalidad de medios en función de sus características referenciales o finales y no por las asignables a su grado de tecnicismo, es decir, en cuanto a que dichos medios, cualquiera que fuese su modalidad técnica de virtualización, agoten o rebasen la finalidad de mantener en idóneas condiciones el edificio, de donde se infiere que, aun en el supuesto afirmado por los apelantes de que en virtud de otros métodos técnicos fuese reparable la edificación sin necesidad de demolerla, tal posibilidad resultaría intrascendente en orden a eludir la declaración de ruina por cuanto la finalidad de reparación supera en las circunstancias del caso lo que

de modo normal, ordinario o corriente define el contenido de la conservación como límite en este aspecto de obligaciones del propietario, sin que ningún precepto legal autorice a ampliarlas con base en logros técnicos y en modo también incoherente con los objetivos urbanísticos que en defensa de intereses públicos la Ley del Suelo persigue. (Sentencia de 14 de diciembre de 1973, Ar. 5.125).

## X. SANIDAD

### COMPETENCIA MUNICIPAL: LÍMITES

CONSIDERANDO: Que la actividad municipal en materia de Sanidad, si bien está prevista de un modo genérico como una de las competencias municipales en los artículos 101 de la Ley de Régimen local, primero del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales y base 2 de la Ley de Bases de 25 de noviembre de 1944 sobre Sanidad nacional, su desarrollo aparece reglado de modo más específico en otras disposiciones, algunas de rango legal y otras de carácter reglamentario, las cuales no solamente contienen reglas concretas de actuación, sino que también regulan la competencia de otros organismos, bien de ámbito territorial más amplio o de carácter profesional técnico-sanitario, como son las Comisiones Provinciales Delegadas de Sanidad, Dirección General de Sanidad, Jefaturas Provinciales de Sanidad, Consejos Municipales de Sanidad, Inspectores Médicos, Veterinarios y Farmacéuticos Municipales y Provinciales, sin olvidar la Dirección General de Ganadería en los casos en que los riesgos de contagio se produzcan no solamente para la población, sino para el censo ganadero. Todo ello en consideración a la insuficiencia de medios de carácter técnico preventivo curativo o de investigaciones previas, de que normalmente disponen las Corporaciones municipales en relación con la gravedad e intensidad de los problemas que en este orden pueden plantearse y de la extensión o difusión territorial del peligro, lo que lógicamente determina que esa actividad inicial establecida con carácter genérico en las Disposiciones citadas haya de ser completada con la acción de otros organismos a los que la Ley atribuye funciones que no pueden realizar por sí mismas las Corporaciones locales, produciéndose de este modo y en muchos casos una absorción de competencias por parte de estos organismos. (Sentencia de 26 de noviembre de 1973, Ar. 4.893).

## XI. TELEFONOS

### INSTALACIONES SUBTERRÁNEAS Y AÉREAS

CONSIDERANDO: Que la presente litis se centra en la procedencia de instalar el tendido de líneas telefónicas mediante cables aéreos con

apoyos en postes, como se afirma por la Compañía Telefónica Nacional y ha sido resuelto por la Delegación del Gobierno en dicha Compañía, o si por el contrario procede realizar la instalación telefónica mediante cables subterráneos, como se pretende por la Corporación municipal recurrente.

CONSIDERANDO: Que según el párrafo 7.º de la Base 15 del contrato de concesión del Estado a la Compañía Telefónica, aprobado por Decreto de 31 de octubre de 1946, en los barrios céntricos de las ciudades importantes, los alambres y cables serán, en general, subterráneos, añadiendo dicho precepto que «en todas las localidades que no sean barrios céntricos de las ciudades importantes se podrán instalar cables o alambres aéreos con los apoyos que se consideren más adecuados», por lo que siendo Tarragona ciudad importante, como declaró la sentencia de esta Sala de 11 de noviembre de 1972, la cuestión a decidir consiste en si las calles o lugares para los que solicita la Compañía concesionaria la instalación telefónica reúnen la característica exigida por la transcrita norma de ser barrio céntrico, respecto a lo cual el artículo 98 del Reglamento de 21 de noviembre de 1929 dispone que el concepto de barrio céntrico debe apreciarse en relación con la urbanización y edificación de sus calles y servicios en aquellos instalados y principalmente por la densidad telefónica que justifique el mayor costo de la instalación subterránea. (Sentencia de 17 de enero de 1974, Ar. 50).

CONSIDERANDO: Que solicitada por la Compañía Telefónica Nacional, en 15 de enero de 1971, del Ayuntamiento de Valencia la conformidad para instalar ocho postes para el tendido de cables, la Corporación, por respuesta de 10 de mayo siguiente, desestimó la petición, por considerarla inadecuada para la zona, expresando que la instalación debía efectuarse mediante canalización subterránea, y como la Compañía replantease el estudio técnico y concluyese que reducía su petición a la de dos postes y que no podía canalizar el cable, solicitando autorización municipal para colocarlos provisionalmente, y a esta nueva petición no contestase el Ayuntamiento, surgió una discrepancia entre la Compañía y la Administración, que fue resuelta por el Delegado del Gobierno en la Compañía Telefónica Nacional de España, en virtud de las facultades que le confiere el Reglamento de 21 de noviembre de 1929, en relación con el contrato de 31 de octubre de 1946, desarrollando la Ley de 31 de diciembre de 1945, del Estado con la Compañía, en el sentido de acceder a la instalación en la forma proyectada por ésta, y de que cuando fuese posible, bien a instancia de la propia Compañía o del Ayuntamiento, habida cuenta de la urbanización y edificación del sector, se procediera a la canalización subterránea.

CONSIDERANDO: Que el concepto de barrio céntrico viene configurado en el artículo 98 del Reglamento de 21 de noviembre de 1929, disposición que pese a referirse a la ejecución del anterior contrato del Estado con la Telefónica de 25 de agosto de 1924, ha sido declarado vigente por

la citada jurisprudencia, especialmente por la sentencia de 22 de marzo de 1971, como un concepto jurídico indeterminado que está en relación con la urbanización y edificación de las calles y servicios públicos municipales de un sector urbano, principalmente con la densidad de la red telefónica, que justifica el mayor coste de las instalaciones subterráneas y que debe apreciarse cuando surja discrepancia entre la Compañía y los Municipios por el Delegado del Gobierno en la Telefónica, con arreglo a dicho Reglamento y el Decreto de 31 de octubre de 1946, y como en el caso actual, en el lugar de referencia, no se dan los requisitos exigidos por dichas disposiciones legales para la canalización subterránea, en opinión del Delegado sobre ese extremo, y nada en concreto alegó ni probó en contra el Ayuntamiento en su día, es de aplicación el Decreto de 13 de mayo de 1954, que al regular lo concerniente a gastos de traslado o modificación de las líneas telefónicas establece que se llevarán a efecto, con abono por mitad de los gastos que se ocasionen entre el organismo de la Administración que lo solicite y la Compañía Telefónica Nacional de España. (Sentencia de 19 de diciembre de 1973, Aranzadi 4.607).

## XII. URBANISMO

### ZONAS VERDES: SU MODIFICACIÓN

CONSIDERANDO: Que en el párrafo 2.º del artículo 1 de la Ley 158 de 2 de diciembre de 1963 se exige, cuando se trata de Planes que supongan alguna clase de modificación en las zonas verdes o espacios libres previstos en los vigentes, la necesaria aprobación del Consejo de Ministros, previo informe favorable, entre otros órganos, del Consejo de Estado, por lo que al ofrecer el referido dictamen un indudable carácter vinculante, resulta preceptiva la resolución denegatoria del Consejo de Ministros cuando —como ocurre en el caso actual— aparece emitido en un sentido desfavorable, cualesquiera que sean las razones en que para ello se funde, deducidos del examen y valoración de los diversos aspectos, incluso técnicos, que presenten las cuestiones planteadas en el expediente sometido a su informe. (Sentencia de 29 de enero de 1974, Ar. 658).

## XIII. ZONA MARITIMO-TERRESTRE

### LINDERO CON EL MAR

CONSIDERANDO: Que si este Tribunal, en su sentencia de 2 de enero de 1960, ya pudo afirmar que la alegación de que en la descripción registral de una finca se expresa que linda con el mar «no puede ser entendida en los términos absolutos que se pretenden, sino conjugada con el establecimiento y existencia de dicha zona pública, pues

lo contrario llevaría a admitir la posibilidad de que por una simple exposición más o menos precisa de linderos queda sin efecto un mandato legal», es evidente que con mayor motivo se podrá sostener ahora que si la inscripción en controversia señala que la finca limita por el sur con la playa, o con la línea de la playa, como no precisa nada más, sólo puede ser interpretada en la forma en que lo ha hecho la Administración, esto es, entendiendo que limita con la línea de la playa que deje a salvo la correspondiente zona marítimo-terrestre, en cuanto es zona de dominio público, indisponible por su indiscutible adscripción a los fines públicos que la misma, por su naturaleza y emplazamiento, tiene asignados. (Sentencia de 28 de diciembre de 1973, Ar. 4.790).

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO

