

1. COMENTARIO MONOGRAFICO

PLAN ESPECIAL QUE INCLUYE PARTE DE ZONA MARITIMO-TERRESTRE REDACTADO POR UN AYUNTAMIENTO

352.797.3

por

Nemesio Rodríguez Moro

El Ayuntamiento de Nigrán (Pontevedra) inició expediente para redactar un Plan especial de ordenación de usos, aprovechamiento y servicios de la playa de Patos, de su término municipal, encargando su redacción al Ingeniero Jefe de la Junta de Obras y Servicios del Puerto de Vigo. Y confeccionado el Plan, y aprobado inicialmente por el Ayuntamiento, se le dio el trámite establecido al efecto en la Ley del Suelo, aprobándolo definitivamente la Comisión Provincial de Urbanismo.

Contra este acuerdo se entablaron recursos por particulares ante el Ministerio de la Vivienda. Y desestimados los recursos, se acudió por los interesados a la Audiencia Territorial de La Coruña, la cual dictó sentencia declarando que la actuación administrativa era correcta. Y apelada esta sentencia ante el Tribunal Supremo, éste confirma la sentencia del inferior.

Varias son las cuestiones planteadas y resueltas en estas sentencias. A algunas de ellas se alude seguidamente.

1.^a Es competente el Ayuntamiento para tomar la iniciativa en orden a aprobar un Plan especial que incluye los usos, aprovecha-

miento y servicios de una playa que forma parte de su término territorial.

El recurrente había pedido se declarase la nulidad de la actuación administrativa aprobando el Plan, y ello por entender que se trataba de la ordenación de una parte de zona marítimo-terrestre, para lo cual sólo es competente el Ministerio de Obras Públicas, bajo cuya jurisdicción se halla dicha porción de terreno público.

Pero tal alegación es rechazada por el Tribunal, ya que la iniciación del Plan fue municipal; y en el expediente se mostró de acuerdo el órgano correspondiente del Ministerio de Obras Públicas, «puesto que en nada afecta, dice el Tribunal Supremo en su sentencia, para la eficacia de la aprobación municipal del Proyecto de Plan en cuestión, el que con posterioridad se aprobase por Obras Públicas, como se hizo, dicho Plan, toda vez que ambos son independientes y tienen un ámbito diferenciado; el uno es un Plan especial sujeto a la Ley del Suelo, y el otro se refiere concretamente a la ordenación de la playa conforme a lo previsto en la Ley de Costas».

2.^a El Proyecto de Plan, que se ajustó a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley del Suelo de 1956 (hoy se corresponde con el artículo 41 del texto refundido de 9 de abril de 1976), no puede ser tachado de nulo, pues aunque hubiera habido infracción de alguno de los elementos del procedimiento, todo lo más podría ser considerado anulable, pero de ningún modo nulo *in radice*.

El procedimiento establecido en el artículo 32 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 (que es casi al pie de la letra el artículo 41 del vigente texto de 9 de abril de 1976) establece una serie de requisitos que han de cumplirse: y así, una vez aprobado inicialmente el Plan por el ente que lo hubiera redactado, se abre un período de un mes para información pública; y en vista de las alegaciones al efecto formuladas, se aprobará inicialmente por el órgano que lo redactó, con las modificaciones que procediera, elevándolo después a la autoridad a quien por ley corresponda dictar la resolución definitiva, en este caso la Comisión Provincial de Urbanismo, por tratarse de población de menos de 50.000 habitantes y no ser capital de Provincia.

El Tribunal rechaza *a limine* la nulidad radical del procedimiento alegada. Al efecto dice, aludiendo al artículo 47 de la Ley de Procedimiento administrativo, que como ya sentó la sentencia de 15 de noviembre de 1969 «en la recta interpretación del apartado c)

del artículo 47 aludido, el empleo de las dos locuciones adverbiales de que se vale, total y absolutamente, recalcan la necesidad de que se haya prescindido por entero, de un modo manifiesto y terminante, del procedimiento fijado en la Ley para elaborar el acto; o sea, que para que se dé la nulidad de pleno derecho es imprescindible no la infracción de alguno o algunos de los trámites, por esenciales que sean, sino la falta total de procedimiento, que se haya prescindido absolutamente del procedimiento previsto en la Ley para dictar el acto». Y consigna después que «la sentencia de 31 de marzo de 1966 se refiere a la esencial significación que en el contenido de dicha norma, artículo 47, párrafo I, apartado c) de la Ley de Procedimiento administrativo, tienen las palabras *total y absolutamente* referidas al procedimiento legalmente establecido, pues como se razonó en la sentencia de esta Sala de 7 de marzo de 1963, el matiz tan rotundo y reiterado de la expresión entrecomillada denota claramente la finalidad de resaltar al máximo la *mens legis* de que en atención al procedimiento sólo podrá estimarse el acto administrativo nulo de pleno derecho si se ha prescindido total y absolutamente de las normas establecidas para su confección y emisión».

3.^a La Ley del Suelo no establece que se haga notificación personal de los Planes sometidos al procedimiento legal para su aprobación, pues lo único que dispone es que se haga la información pública durante el plazo de un mes, siendo aplicable con carácter supletorio lo dispuesto en el artículo 87, 2, de la Ley de Procedimiento administrativo con anuncio en el *Boletín Oficial del Estado* o en el de la Provincia respectiva, o en ambos.

Para conocer en su integridad los razonamientos de las sentencias mencionadas (sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 1977, Ar. 3.852) se transcriben a continuación los considerandos de ambas sentencias, tanto la de la Audiencia como la del Tribunal Supremo, siendo en ésta ponente el Excmo. Sr. D. Luis Ponce de León y Belloso. Dicen así:

Considerandos de la sentencia apelada:

CONSIDERANDO: Que la representación de don Víctor B. I. interpuso el correspondiente recurso contencioso-administrativo contra resolución del Excmo. Sr. Ministro de la Vivienda, de 18 de febrero de 1974, que desestima recurso de alzada formulado contra acuerdo de la Comisión

Provincial de Urbanismo de Pontevedra, de 17 de mayo de 1973, sobre aprobación del Proyecto de Plan especial de ordenación de usos, aprovechamiento y servicios de la playa de Patos de Nigrán; que la Corporación Municipal del Excmo. Ayuntamiento de Pontevedra, en 2 de octubre de 1972, mostró su conformidad a una moción formulada por la Alcaldía solicitando del Ministerio de Obras Públicas la redacción de un Proyecto de Ordenación de usos, reglamentaciones y servicios de la playa de Patos, en su zona marítimo-terrestre, bajo la jurisdicción de la Junta de Obras del Puerto de Vigo, formulándose en el expediente administrativo el correspondiente escrito de oposición por los señores B. I., B. F., F. C., R. P. y Ch. G., y no habiendo sido admitido éste por el recurrente, se interpuso ante el Excmo. Sr. Ministro de la Vivienda recurso de alzada, que al resolver éste expresamente y confirmando la resolución recurrida, se acude a esta vía jurisdiccional, con base, a juicio de la representación accionante, en la nulidad e incompetencia manifiesta del órgano aprobatorio, por infracción del artículo 32 de la Ley del Suelo, por corresponder la aprobación del Proyecto a la Junta de Obras y Servicios del Puerto y Ría de Vigo, y nunca al Ayuntamiento de Nigrán, por tratarse de ordenación ubicada en zona marítimo-terrestre, bajo la jurisdicción de la Junta de Obras y Servicios del Puerto y Ría de Vigo, y la competencia a tenor de lo dispuesto en el artículo 4.º de la Ley de Procedimiento administrativo es irrenunciable, y el artículo 40, párrafo 1.º, indica que los actos administrativos se producirán por el órgano competente, pues en caso contrario sería un acto nulo de pleno derecho, infringiéndose también el artículo 303, g), de la Ley de Régimen local, por cuanto la primera votación realizada por el Ayuntamiento de Nigrán fue aprobada con un voto en contra, no acreditándose los dos tercios de los miembros de la misma, por no haberse notificado personalmente a la totalidad de los reclamantes, que son cinco.

CONSIDERANDO: Que al folio 9 del expediente administrativo el señor Secretario del Ayuntamiento de Nigrán certifica que en 2 de octubre de 1972 la Corporación municipal adoptó el acuerdo de aprobar inicialmente el Proyecto del Plan especial de ordenación de usos, aprovechamientos y servicios en la playa de Patos, con el voto favorable de los asistentes, a excepción del Concejal don Manuel R. S., Proyecto redactado por el Ingeniero Jefe de la Junta de Obras y Servicios del Puerto de Vigo, don Joaquín P. B., y que, en cumplimiento de lo señalado en el artículo 32 de la Ley del Suelo, se proceda este último a la exposición al público durante el plazo de un mes, transcurrido dicho plazo se dé cuenta nuevamente a la Corporación a efectos de su aprobación provisional si procede; al folio 10 del mismo expediente se hace constar que aparecerá expuesto al público en la Secretaría del Ayuntamiento para que pueda ser examinado y formular las observaciones que pudiera haber lugar; y al folio 11, el señor Secretario certifica las reclamaciones interpuestas contra el mismo, y constan a los folios 12 y 13 firmadas por los reclamantes haciendo las consideraciones correspondientes, in-

formando posteriormente el señor Ingeniero de Caminos autor del Proyecto al folio 14, y, por unanimidad, el Ayuntamiento de Nigrán hizo suyo el informe emitido, desestimando las reclamaciones presentadas y aprobando provisionalmente el Plan expresado, remitiéndolo a la Comisión Provincial de Urbanismo para su sanción definitiva; y al folio 21, el Delegado Provincial del Ministerio de Información y Turismo de Pontevedra expresamente hizo constar: «Recibido el Proyecto del Plan especial de ordenación de usos, aprovechamiento y servicios de la playa de Patos, en la ría de Vigo, término municipal de Nigrán, con el oficio número 1.800, de fecha 12 del mes en curso, esta Delegación Provincial ordenó al Servicio de Inspección adscrito a la misma el estudio *in situ* del Proyecto en cuestión sobre las condiciones por lo que a su competencia concierne». Una vez realizado aquél, a continuación se traslada en los siguientes términos: «Estimando que es muy destacada la importancia de la zona en que está comprendida dicha playa, que forma conjunto con la de Madorra, Panjón y Playa América, las de más posibilidades de la zona sur de la Provincia, y que en la misma en 1964 se estableció el primer alojamiento turístico, alcanzando hoy más de cuarenta industrias existentes entre apartamentos, restaurantes, bares, etc., es obvio colegir la importancia del emplazamiento, donde las industrias de alojamientos en la temporada estival son incapaces de atender la demanda de clientes, entre la que se encuentra buen porcentaje de extranjeros, pese al escaso confort por baja categoría de gran parte de dichas industrias». «Y así el amontonamiento de edificaciones con la carencia de los más elementales servicios, como agua y alcantarillado, hacen que los pozos ciegos no solamente contaminen el agua potable, sino que incluso se establezcan regueros de aguas fecales que corren hasta la playa, invadiendo con nauseabundos olores el ambiente circundante, afectando la salud de sus moradores». «Por ello, teniendo en cuenta las malas condiciones en que se desenvuelven aquellos lugares, este Servicio de Inspección estima que el Proyecto, minuciosamente estudiado, significará el logro de un importante avance para el desarrollo turístico y le situará en el nivel que por sus importantes condiciones se merece, pese a las expropiaciones de propiedades particulares que toda obra de interés general lleva consigo», y una vez informado por la expresada Delegación fue aprobado definitivamente por la Comisión Provincial de Urbanismo de Pontevedra el 17 de mayo de 1973, publicándose en el *Boletín Oficial* el día 2 de junio del mismo año.

CONSIDERANDO: Que como se acreditó en el expediente administrativo, a solicitud del Ayuntamiento de Nigrán, la Junta de Obras y Servicios del Puerto de Vigo procedió a redactar un Proyecto que fue elaborado por el señor Ingeniero Director de aquella Junta, señor B., mereciendo la aprobación inicial de la indicada entidad, habiendo sido expuesto al público por el plazo de un mes, y el recurrente y otros varios que no han comparecido ante esta jurisdicción formularon las alegaciones que creyeron pertinentes; pese a ello, visto el informe favorable del Ilmo. Sr.

Delegado de Información y Turismo de Pontevedra, la Comisión Provincial de Urbanismo de aquella ciudad aprobó el expresado Proyecto, y enalzada, el Excmo. Sr. Ministro de la Vivienda desestimó también el recurso interpuesto, o sea, concretando, y para evitar equívocos, el Plan de ordenación de la playa de Patos surgió por iniciativa del Ayuntamiento de Nigrán, y fue redactado y confeccionado por la persona encargada por aquella Corporación, citada con antelación, o sea, que la Junta de Servicios del Puerto de Vigo se limitó única y exclusivamente a realizar el encargo encomendado de orden puramente técnico, pero jamás fue promotora del Proyecto de ordenación aludido; por ello, mal podría la Junta aprobarlo inicialmente como se deduce de la demanda, a tenor de lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley del Suelo, que expresamente indica: «1. Aprobado inicialmente el Plan o Proyecto por la Corporación u Organismo que le hubiere redactado, éste lo someterá a información pública durante un mes, y transcurrido el plazo, si se tratare de Planes provinciales, municipales, comarcales o especiales no redactados por el Ayuntamiento respectivo, se abrirá otro período de igual duración para dar audiencia a las Corporaciones locales a cuyo territorio afectaren. 2. La Corporación u Organismo que hubiere redactado el Plan o Proyecto, en vista del resultado de la información, lo aprobará provisionalmente, con las modificaciones que procedieren, y la someterá al Consejo Nacional o a la Comisión de Urbanismo competente para otorgar la aprobación definitiva, a fin de que lo examinen en todos sus aspectos y decidan en plazo de seis meses desde el ingreso del expediente en el Registro, transcurrido el cual sin comunicar la resolución se entenderá aprobado por silencio administrativo. 3. Si los aludidos Consejo o Comisión no aprobaran el Plan o Proyecto, señalarán las deficiencias de orden técnico y subsiguientes modificaciones que procediere introducir para que, subsanadas por la Corporación y Organismo redactor, lo eleve de nuevo a la aprobación definitiva del órgano competente, salvo que hubiera sido relevado de hacerlo por la escasa importancia de las rectificaciones».

CONSIDERANDO: Que si el Proyecto fue aprobado por la Corporación municipal de Nigrán, a través del procedimiento regulado en los artículos 32 a 35 de la Ley del Suelo mencionada, si se infiere alguna infracción del acto dictado podría ser nulo de pleno derecho, a tenor del artículo 47, núm. 1, c), de la Ley de Procedimiento administrativo, o anulable, artículo 48, pero para que se produjera la primera causa sería necesario se prescindiese total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello, no obstante que se infrinja alguno de los trámites esenciales del procedimiento, por cuanto la sentencia de 15 de noviembre de 1969 dice que «en la recta interpretación del apartado c) del artículo 47 aludido, el empleo de las dos locuciones adverbiales de que se vale, total y absolutamente, recalcan la necesidad de que se haya prescindido por entero de un modo manifiesto y terminante del procedimiento fijado en la Ley para elaborar el acto, o sea, que para que se dé la nulidad de

pleno derecho es imprescindible no la infracción de alguno o algunos de los trámites, por esenciales que sean, sino la falta total de procedimiento, que se haya prescindido absolutamente del procedimiento previsto en la Ley para dictar el acto»; y como dice la sentencia de 14 de noviembre de 1964, «los actos de la Administración son nulos de pleno derecho si se dictan prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello». En análogo sentido, la sentencia de 10 de diciembre de 1965, pero no cuando, existiendo procedimiento, sólo se ha producido la omisión parcial de trámites, «lo que sin duda implica una de las muchas formas de concreción de las anulabilidades relativas que recoge la amplia redacción del artículo 48, párrafo 1, de la Ley de Procedimiento administrativo —sentencia de 29 de abril de 1966—, y la de 31 de marzo de 1966 se refiere a la esencial significación que en el contenido de dicha norma —artículo 47, párrafo 1, apartado c) de la Ley de Procedimiento administrativo— tienen las palabras “total y absolutamente” referidas al procedimiento legalmente establecido, pues como se razonó en la sentencia de esta Sala de 7 de marzo de 1963, el matiz tan rotundo y reiterado de la expresión entrecomillada denota claramente la finalidad de resaltar al máximo la *mens legis* de que en atención al procedimiento sólo podrá estimarse el acto administrativo nulo de pleno derecho si se ha prescindido total y absolutamente de las normas establecidas para su confección y emisión»; cuando se prescinde total y absolutamente del procedimiento especial y legalmente establecido para dictar un acto, la consecuencia es la nulidad de pleno derecho, con arreglo al apartado c), número 1, del artículo 47 de la Ley de Procedimiento administrativo (sentencia de 15 de noviembre de 1966).

CONSIDERANDO: Que cuando no se prescinde total y absolutamente del procedimiento, pero se incurre en alguna infracción de los trámites reglamentarios, no siempre se produce nulidad, salvo cuando los vicios son esenciales o que produzcan indefensión (sentencias de 29 de marzo de 1934, 11 de junio de 1945 y 27 de enero de 1946), pues la tendencia a restringir las nulidades de actuaciones administrativas por defectos rituarios, consagrada en los artículos 47 y 48 de la Ley de Procedimiento administrativo, la limita a los supuestos taxativos de carencia de los elementos precisos para producir la finalidad del acto o indefensión de los interesados; en el mismo sentido las de 12 y 30 de mayo y 24 de noviembre de 1967, supuestos que no se han dado en el caso de autos, pues basta examinar el contenido del expediente administrativo, en donde al recurrente y los demás oponentes se les dio vista del mismo, alegando en sus escritos lo que creyeron conveniente.

CONSIDERANDO: Que si bien el artículo 32 de la Ley del Suelo obliga, preceptivamente, al trámite de información pública por el plazo de un mes para posibilitar las reclamaciones de los particulares interesados, trámite esencial cuya omisión determinaría la anulabilidad del Plan o Proyecto, según el artículo 48, párrafo 2.º, de la Ley de Procedimiento

administrativo (sentencias de 17 de febrero de 1962, 2 de abril de 1966 y 29 de octubre de 1967), no existiendo disposición que imponga la notificación del proyecto personalmente, como se quiere indicar por la representación recurrente, pues basta la forma que indica el artículo 32 (sentencias de 6 de marzo de 1965 y 13 de abril de 1966), siendo aplicable con carácter supletorio el artículo 87, número 2, de la Ley de Procedimiento administrativo, anuncio en el *Boletín Oficial de Estado* o en el de la Provincia respectiva, o en ambos, a fin de que cuantos tengan interés en el asunto puedan examinar el expediente aduciendo lo que estimen pertinente en el plazo de veinte días, y cuando el Plan o Proyecto no hubiese sido aprobado inicialmente por la Corporación, se abrirá otro período de igual duración al de información pública para dar audiencia a la misma, supuesto que no es el de autos, porque el Ayuntamiento de Nigrán fue el encargado de aprobar el expresado Plan, ordenando la redacción del mismo a un técnico en la materia, y, por tanto, la Corporación que hubiere redactado el Plan, una vez sometido a información pública, lo aprobará provisionalmente, que es lo que se hizo, remitiéndolo al órgano competente para su aprobación definitiva, no teniendo mejor acogida la supuesta infracción que se denuncia del artículo 303, g), de la Ley de Régimen local, por no existir prueba alguna que así lo acredite, por todo lo cual procede desestimar el recurso interpuesto.

CONSIDERANDO: Que no es procedente hacer una expresa condena en costas; artículo 131 de la Ley Jurisdiccional.

Considerandos del Tribunal Supremo:

CONSIDERANDO: Que en realidad los únicos problemas que se plantean en esta alzada se refieren: a) que el Proyecto de Plan especial objeto de esta litis no se ajusta al Plan de ordenación del litoral de las Rías Bajas, por lo que lleva consigo su nulidad; b) que se ha resuelto el Proyecto de Plan especial sin haberse resuelto por el Ministerio de Obras Públicas el expediente instruido con motivo de dicho Proyecto, y c) que sólo se trata de un mero Proyecto y no de un verdadero Plan especial, y que en todo caso tenía que subordinarse a un Plan general o parcial de urbanización precedente, y de todos los cuales se va a proceder a su examen seguidamente.

CONSIDERANDO: Que no existe causa de nulidad en relación con el Plan de ordenación del litoral de las Rías Bajas que lleve consigo la referente a este Proyecto de Plan especial, no sólo porque según dicho Plan de ordenación se establece concretamente que procede aprobar todo proyecto y autorizar su realización en zona o sector donde no exista aprobado o en estudio un Plan de ordenación parcial o general, supuesto contemplado en este caso, toda vez que en la localidad de Nigrán no

existe ni siquiera en estudio ninguno de tales Planes, y porque también, aunque sea de fecha posterior a la publicación del mencionado Proyecto de Plan especial, es lo cierto que precisamente sobre su aplicación y validez en dicho término municipal rigen, a partir de 23 de enero de 1974, las Normas de ordenación complementarias y subsidiarias de planeamiento dictadas por resolución ministerial, lo que descarta toda posibilidad de cualquier nulidad por el referido motivo del repetido Proyecto de Plan especial.

CONSIDERANDO: Que en cuanto a la resolución del Proyecto de Plan especial por lo que afecta al Ministerio de Obras Públicas, después de haberse resuelto por dicho Ministerio favorablemente su aprobación, según consta en la copia autenticada y aportada en los autos para mejor proveer, ningún reparo de los opuestos por la parte apelante son eficaces para desvirtuar su validez, puesto que en nada afecta para la eficacia de la aprobación municipal del Proyecto del Plan especial cuestionado el que con posterioridad se aprobase por Obras Públicas, como se hizo, dicho Plan, toda vez que ambos son independientes y tienen un ámbito diferenciado, el uno es un Plan especial sujeto a la Ley del Suelo y el otro se refiere concretamente a la ordenación de la playa conforme a lo previsto en la Ley de Costas, según se determina y especifica en la propia resolución ministerial, donde se hacen constar las debidas aclaraciones en tal sentido para así disipar cualquier posibilidad de discrepancia existente entre esas dos clases de aprobaciones del citado Proyecto del Plan especial; y tampoco es posible admitir que la aprobación de Obras Públicas no es firme, ya que ha transcurrido con exceso el plazo para recurrir en reposición al Ministro, dado el tiempo transcurrido y no poder alegar falta de notificación el aquí apelante, cuando resulta ha tenido conocimiento de la misma por su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia, sin justificar haber recurrido en tiempo y forma y dado que tal publicación es admisible en esta clase de procedimiento como tal notificación.

CONSIDERANDO: Que desde luego no se trata de un mero Proyecto como pretende el apelante, sino de un Plan especial, pues siempre todo Plan va precedido de un Proyecto que luego al aprobarse se convierte en verdadero Plan, y con mayor razón cuando se trata de un Plan especial, como es el presente, que también afecta en parte a zona marítimo-terrestre, y así resulta que ese primitivo Proyecto, cuando por cumplirse en el mismo cuantos requisitos esenciales se requieren en esta clase de Planes es, por tanto, aprobado por los organismos competentes, se transforma en un Plan especial normal y viable en todos sus aspectos.

CONSIDERANDO: Que tampoco tenía este Plan especial que subordinarse a ningún Plan general o parcial de urbanización que le precediera, y así como hemos visto antes, lo viene a reconocer el propio Plan de ordenación del litoral de las Rías Bajas, cuando admite estos Planes

especiales en aquellas localidades en las que no existan tales Planes territoriales; razones por las cuales, y abundando igualmente en las aducidas en la sentencia apelada que se dan por reproducidas, procede desestimar esta apelación y en su consecuencia confirmar la sentencia apelada.

2. RESEÑA DE SENTENCIAS

SUMARIO: I. ACTOS ADMINISTRATIVOS: NULIDAD RADICAL.—II. BIENES: ENAJENACIÓN DE BIENES DE PROPIOS: JURISDICCION CONTENCIOSA.—III. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: DECLARACION DE LESIVIDAD.—IV. HACIENDAS LOCALES: 1. ARBITRIO DE PLUSVALIA: EXPLOTACION MINERA. 2. ARBITRIO DE PLUSVALIA: INDICES DE VALORES. 3. ARBITRIO DE PLUSVALIA: INDICES APROBADOS TARDIAMENTE. 4. DERECHOS Y TASAS: LICENCIA DE OBRAS. 5. DERECHOS Y TASAS: TIEMPO PARA IMPUGNAR LAS ORDENANZAS. 6. EXACCIONES LOCALES: COMPATIBILIDAD ENTRE LAS DE LICENCIA DE OBRAS Y APERTURA DE ESTABLECIMIENTOS.—V. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: LESIVIDAD: LICENCIAS OTORGADAS POR COMISION PROVINCIAL DE URBANISMO.—VI. POLICIA MUNICIPAL: 1. ACTIVIDADES MOLESTAS: CLAUSURA DE UN HORNO DE PAN POR EL GOBERNADOR CIVIL. 2. LICENCIA DE OBRAS: LA EXACCION DE LA TASA NO SUPONE EL OTORGAMIENTO DE LA LICENCIA. 3. LICENCIAS: CERRAMIENTO DE TERRENO QUE PODRIA PERTENECER A LA ZONA MARITIMO-TERRESTRE. 4. LICENCIAS: COMPETENCIA MUNICIPAL Y CARACTER REGLADO DE AQUELLAS. 5. LICENCIAS: COMPETENCIA DE JUNTA VECINAL. 6. LICENCIAS: SUSPENSION DE LA DE OBRAS CONCEDIDA. 7. OBRAS QUE DESDICEN DE LA ESTETICA: DENEGACION DE LICENCIA. 8. RUINA URBANISTICA. 9. RUINA: DECLARACION POR EL AYUNTAMIENTO: OBRAS IMPUESTAS POR LA FISCALIA DE LA VIVIENDA.—VII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: SILENCIO POSITIVO: SU CARACTER.—VIII. SOLARES E INMUEBLES DE EDIFICACION FORZOSA: 1. EDIFICACIONES INADECUADAS. 2. INSCRIPCION EN EL REGISTRO. 3. LICENCIA PARA CINE AL AIRE LIBRE.—IX. RESPONSABILIDAD: HOMICIDIO REALIZADO POR UN POLICIA MUNICIPAL DECLARADO RESPONSABLE: AYUNTAMIENTO RESPONSABLE CIVIL SUBSIDIARIO.—X. SEGURIDAD SOCIAL AGRARIA: 1. EXENCION A FAVOR DE LOS AYUNTAMIENTOS. 2. CAMBIO DE DOCTRINA EN LA JURISPRUDENCIA.—XI. URBANISMO: 1. COMUNIDADES DE PROPIETARIOS DE URBANIZACIONES. 2. DERECHOS Y OBLIGACIONES QUE IMPONE AL PROPIETARIO LA LEY DEL SUELO. 3. PLANES: APROBACION DE LOS MISMOS. 4. PLANES: MEDIOS ECONOMICO-FINANCIEROS PARA SU EJECUCION. 5. PLANES: LA MEMORIA COMO DOCUMENTO ESENCIAL Y VINCULANTE. 6. PLANES: MODIFICACION. 7. ZONAS VERDES PUBLICAS Y PRIVADAS.—XII. ZONA MARITIMO-TERRESTRE: 1. CONCESION DE PARCELA POR UN AYUNTAMIENTO. 2. COMPETENCIAS MUNICIPALES.

I. ACTOS ADMINISTRATIVOS

NULIDAD RADICAL

La teoría jurídica de la nulidad radical de los actos administrativos ha de aplicarse con especial moderación y cautela en esta esfera, en la que sólo deben tomarse en consideración para causar dicho efecto gravísimas y sustanciales infracciones de la ley para llegar a la conclusión de que realmente sólo es nulo un acto cuando careciere de sus elementos jurídicos esenciales o contravenga alguna ley prohibitiva, y de ahí que, como regla general, la nulidad absoluta tiene carácter excepcional, mientras que la anulabilidad, como infracción del Ordenamiento jurídico en lo adjetivo y en el procedimiento, ha de venir condicionado para decretarse por una indudable indefensión de los interesados, habida siempre en cuenta los principios no sólo de eficacia, sino de celeridad y economía que deben presidir toda actuación administrativa, debiendo, pues, en conclusión, aplicarse la doctrina jurídica de la nulidad en la esfera administrativa con «parsimonia» y «moderación» —sentencias de 22 de diciembre de 1962, 2 de marzo y 28 de junio de 1965, 18 de mayo y 16 de junio de 1967, 14 de abril de 1971 y 28 de febrero de 1973—, proclamando la sentencia de la Sala 4.^a de fecha 30 de abril de 1971, en un supuesto como el enjuiciado, que «en puridad de doctrina no puede ni debe exacerbarse el rigor rituario, en base de una exagerada ortodoxia procedimental, digna de toda consideración cuando está en juego el derecho de defensa del administrado, pero que deviene irrelevante en los casos en que el mencionado derecho ha podido desarrollarse plenamente mediante la actividad procesal conducente a corregir el extraviado criterio de los órganos administrativos sin sufrir, por tanto, menoscabo o perjuicio alguno», amén del criterio de economía procesal a tener presente en los supuestos en que puede ser subsumido e individualizado. (Sentencia de 27 de junio de 1977, Ar. 3.423).

II. BIENES

ENAJENACIÓN DE BIENES DE PROPIOS: JURISDICCIÓN CONTENCIOSA

CONSIDERANDO: Que este Tribunal no carece de jurisdicción para el enjuiciamiento de las cuestiones debatidas, pues no puede olvidarse que la celebración de todo contrato en el que la Administración es parte debe ir precedida de un procedimiento administrativo por medio del cual aquella forma y exteriorizada su voluntad de contratar y proceder a la selección del contratista, procedimiento integrado por una pluralidad de actos separables del contrato que en definitiva se perfecciona, cuyos efectos pueden estar sometidos tanto al Derecho administrativo

(lo que ocurrirá cuando se refiera al giro o tráfico propio de este sector del ordenamiento jurídico) como al privado, actos separables que pueden incurrir en vicios de ilegalidad, que indudablemente repercutirán en el contrato celebrado, tesis ésta inicialmente formulada por la doctrina científica, acogida posteriormente por la jurisprudencia y consagrada legislativamente por el Reglamento de la Ley de Contratos del Estado, aprobado por Decreto 3.354, de 28 de diciembre de 1967, modificado por Decreto 3.410, de 25 de noviembre de 1975, cuyo artículo 14 dice así: «la jurisdicción civil será competente para resolver las controversias que surjan entre las partes en los contratos cuyos efectos estén sometidos a Derecho privado». No obstante, se considerarán actos jurídicos separables los que se dicten en relación con la preparación, competencia y adjudicación del contrato, y, en consecuencia, podrán ser impugnados ante la jurisdicción administrativa; por ello, no obstante lo dispuesto en el artículo 9.º, número 1, del Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales («son bienes patrimoniales los que pertenecen a las Entidades locales en régimen de Derecho privado»), y a pesar de lo previsto en las normas que citan las partes demandadas, antes recogidas, corresponde a esta Sala el enjuiciamiento de si es o no conforme a Derecho el acto de adjudicación definitiva impugnado. (Sentencia de 7 de octubre de 1977, Ar. 3.658).

III. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

DECLARACIÓN DE LESIVIDAD

CONSIDERANDO: Que en cuanto al fondo de la cuestión de autos necesario es plantearse con carácter previo dos cuestiones, cuales son las relativas a la posibilidad de declarar lesivos los contratos administrativos y al carácter absolutamente subsidiario de la acción de lesividad; constituye la primera de ellas uno de los problemas más debatidos y objeto de controversia de nuestro ordenamiento jurídico sobre el que, además, la doctrina jurisprudencial no presenta una línea definida, ya que mientras viejas resoluciones, como las sentencias de 6 de marzo, 29 de junio y 10 de diciembre de 1934 y la de 25 de marzo de 1941, establecen que los contratos administrativos no pueden ser declarados lesivos y que, respecto de ellos, sólo cabe la acción de rescisión o resolución, otras sentencias, como las de 21 de octubre de 1921 o la de 5 de octubre de 1946, acogieron las correspondientes demandas y estimaron las pretensiones actuadas, existiendo otras que, si bien es cierto desestimaron las demandas, lo hicieron a circunstancias de los casos examinados —ver las sentencias de 21 de noviembre de 1947 y 2 de enero de 1950— y no a la intrínseca improcedencia de la demanda de lesividad respecto de los contratos; finalmente, la sentencia de la Sala de 13 de noviembre de 1974, en base a la inexistencia de precepto alguno que prohíba expresamente el proceso de lesividad respecto de los contratos

administrativos en general, y habida cuenta que los artículos 56 de la Ley Jurisdiccional y 110 de la Ley de Procedimiento administrativo, al referirse a la lesividad, no establecen excepción alguna respecto a su factibilidad en materia contractual administrativa, rechaza la inadmisibilidad del recurso jurisdiccional de lesividad excepcionada, revocando la sentencia de la Sala Territorial que la había declarado y fallando el carácter lesivo del contrato sometido a revisión a través de esa vía; constituye esta última resolución la pauta más reciente en materia de lesividad contractual establecida por la doctrina jurisprudencial, y a la que, por tanto, procede atenderse, habida cuenta, además, que basado el procedimiento de lesividad en el principio de legalidad que, en todo caso, debe informar el actuar administrativo, la impugnación de un contrato en base a su carácter lesivo no tiene su fundamento en el incumplimiento de las obligaciones contraídas por el contratista, ya que ello daría origen a la resolución del contrato, sino en que al contratar la Administración vulneró disposiciones por las cuales ella debe regirse, repercutiendo ello desfavorablemente en los intereses económicos o de otro orden de la citada Administración. (Sentencia de 27 de junio de 1977, Aranzadi 3.421).

IV. HACIENDAS LOCALES

1. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: EXPLOTACIÓN MINERA

La cuestión a resolver es la de si la llamada zona de reserva de explotación en esta clase de explotaciones mineras realizadas por el sistema de canteras, se halla o no comprendida en el punto primero de la excepción establecida en el artículo 510, 1, de la Ley de Régimen local, Texto de 1955 (terrenos afectos a explotaciones mineras).

CONSIDERANDO: Que debe aceptarse la solución afirmativa de la primera cuestión reseñada, a la vista de la doctrina que emana de la jurisprudencia de este Tribunal, de que son exponentes las sentencias de 31 de enero de 1967, 31 de diciembre de 1969 y 30 de diciembre de 1975, de las que se infiere la posibilidad de que la zona dedicada a reserva se halle exceptuada del arbitrio, por ser asimismo terreno afecto a explotación minera, lo cual puede encontrar justificación en la índole misma de estas explotaciones realizadas en canteras, que exigen no sólo la zona de extracción inmediata y directa del mineral, sino también otra que garantice la continuidad de la explotación mediante su constante expansión superficial, así como la perduración de las costosas instalaciones industriales anejas. (Sentencia de 28 de octubre de 1977, Aranzadi 4.039).

2. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: ÍNDICES DE VALORES

CONSIDERANDO: Que el citado artículo 94 de la Ley de la Jurisdicción exceptúa el recurso de apelación a las sentencias dictadas por las Salas de lo Contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales, cuando se hayan dictado en asuntos relativos a «la aprobación o modificación de las ordenanzas de exacciones de las Corporaciones locales», precepto reafirmado por sentencias de 11 de abril de 1975 y 30 de octubre de 1973 en el sentido de que el principio es aplicable «cuando el recurso versa sobre la resolución del delegado de Hacienda por la que él modifica el cuadro de valores trienales procedentes en la aplicación del arbitrio sobre incremento de valor de los terrenos, que había aprobado el Ayuntamiento», en cuyo caso, añaden dichas sentencias, procede declararlo indebidamente admitido el recurso. (Sentencia de 26 de octubre de 1977, Aranzadi 3.994).

3. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: ÍNDICES APROBADOS TARDÍAMENTE

CONSIDERANDO: Que el problema que plantea el presente recurso es de matiz netamente jurídico y se concreta a determinar, como se indica en el extremo B) del primer considerando, en el supuesto de que habiendo expirado el trienio de vigencia del índice o cuadro de valores, sin que se hubiera aprobado en la fecha inicial nuevo índice para el trienio siguiente, si hay que estimar aquél prorrogado por todo el período trienal siguiente con independencia de que fuera objeto de aprobación posterior, cual acontece en el presente caso en que expirado el trienio 1966 a 1968 no fue aprobado el índice de valores del trienio siguiente, 1969 a 1971, hasta el 27 de enero de 1969 por el Ayuntamiento de Elda y el 14 de julio de 1969 por la Delegación de Hacienda, o si, por el contrario, estuvo ajustada a derecho la liquidación de dicho arbitrio practicada tomando como base el índice 1969-1971 al referirse a la venta de una parcela a favor de los actores en 27 de diciembre de 1971, es decir, a fecha comprendida dentro de dicho período impositivo y con posterioridad a la aprobación del mismo por la Delegación de Hacienda, que tuvo lugar, como se ha dicho, en 14 de julio de 1969.

CONSIDERANDO: Que esta cuestión planteada ante nuestro más Alto Tribunal de Justicia ha sido reiteradamente resuelta en numerosas sentencias de fechas 31 de diciembre de 1969, 29 de marzo y 27 de diciembre de 1972, 24 de marzo de 1973 y concretamente por esta Sala en sentencia de fecha 2 de abril de 1972, y en todas las resoluciones dichas se sigue el criterio de que una vez aprobados dichos índices o cuadros de valores de plusvalía adquieren plena virtualidad y eficacia a partir de dicho momento para el período trienal que es objeto del mismo, sin

que exista más prórroga del índice anterior que la limitada hasta la fecha de aprobación del siguiente por la imposibilidad de aplicar este último con efectos retroactivos anteriores a la fecha de su aprobación por la Delegación de Hacienda. (Sentencia de 17 de octubre de 1977, Aranzadi 3.950).

4. DERECHOS Y TASAS: LICENCIA DE OBRAS

CONSIDERANDO: Que la cuestión que ofrece este recurso de apelación, consistente en dilucidar si el otorgamiento de la licencia de obras está o no sujeto a la correspondiente tasa municipal, en razón a las discrepancias existentes entre la empresa recurrente y la entidad municipal acerca de si radican o no en lugar poblado o contiguo a vías municipales fuera de poblado, ha sido certeramente resuelta en la sentencia apelada, cuyos considerandos primero a cuarto se aceptan sustancialmente, a lo que tan sólo cabe añadir, compartiendo, pues, la solución positiva, esto es, la que propugna por la sujeción a la tasa, que no siempre acordes las decisiones jurisprudenciales, cabe reputar como doctrina más reciente y ya comúnmente aceptada aquella según la cual viene a determinar tal sujeción a la exacción local el hecho de radicar las obras en polígonos más o menos urbanizados, incluidos en Plan parcial —sentencia de 20 de diciembre de 1973—, o en polígonos industriales —2 de octubre del mismo año—, colindante con complejo industrial —10 de abril de 1976—, entendiéndose por «poblado» el sitio o lugar ocupado por gente para habitar o trabajar en él —sentencia últimamente citada y la de 30 de marzo de 1977—, explicándose en este fallo que el precepto del número 7 del artículo 440 de la Ley de Régimen local tiene su antecedente en el artículo 360, g), del Estatuto Municipal, dictado con relación a un ordenamiento urbanístico incipiente, habiéndose operado con posterioridad modificaciones tan esenciales como la promulgación de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, lo que hace necesario puntualizar que un concepto restringido de lo que se entienda por «poblado», casi equivalente a «casco urbano», es hoy insuficiente, ampliada como ha sido la intervención municipal en estas materias, careciendo de sentido restringir el término «poblado», más bien ahora equivalente a «lugar habitado», quedando fuera de él exclusivamente la parte del término municipal absolutamente deshabitada. (Sentencia de 19 de octubre de 1977, Aranzadi 3.986).

5. DERECHOS Y TASAS: TIEMPO PARA IMPUGNAR LAS ORDENANZAS

CONSIDERANDO: Que en cuanto a la extemporaneidad alegada por el Ayuntamiento de La Coruña, tampoco puede estimarse, ya que aunque se trate de una Ordenanza ya en vigor cada ejercicio anual, dentro de los plazos correspondientes a su exposición al público, puede de nuevo

impugnarse, como tiene declarado esta Sala en su sentencia de 11 de febrero de 1977 y otras que se citan en la misma, doctrina que se funda en que el artículo 219, 2, del Reglamento de Haciendas locales autoriza las reclamaciones contra imposición y exacción en ejercicios sucesivos, a través de la impugnación del presupuesto ordinario en que figuren incluidas, norma que se interpreta por la doctrina de esta Sala como una nueva oportunidad para revisar la legalidad de las exacciones, pues lo contrario produciría indefensión a los contribuyentes que lo fueran por primera vez y, por otra parte, perpetuaría una ilegalidad inadvertida tal vez cuando se implantó la exacción, por lo que no cabe estimar la alegación de extemporaneidad. (Sentencia de 10 de octubre de 1977, Aranzadi 3.831).

6. EXACCIONES LOCALES: COMPATIBILIDAD ENTRE LAS DE LICENCIA DE OBRAS Y APERTURA DE ESTABLECIMIENTOS

En la propia sentencia acabada de invocar de 10 de abril de 1976 se razonó también acerca de la compatibilidad entre las licencias de obras y la de apertura, incluso en aquellos casos en que pueda entrar en juego el Reglamento y normas sobre actividades molestas, insalubres o peligrosas, tesis ésta de la compatibilidad ya aceptada en otras resoluciones, de entre las que cabe citar la sentencia de 5 de octubre de 1967, amén de que en el caso actual la liquidación por licencia de apertura fue combatida por la propia entidad en recurso contencioso-administrativo, desestimado por sentencia de esta misma Sala de fecha 30 de abril del año actual. (Sentencia de 3 de octubre de 1977, Ar. 3.694).

V. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

LESIVIDAD: LICENCIAS OTORGADAS POR COMISIÓN PROVINCIAL DE URBANISMO

CONSIDERANDO: Que en el procedimiento administrativo para el otorgamiento de dichas licencias, el artículo 9.º, 7, a) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales arbitra, como remedio a la pasividad municipal (manifestada en el transcurso del plazo de dos meses sin comunicar resolución expresa al peticionario), la técnica de la sustitución o subrogación a cargo del órgano urbanístico de tutela, cual la Comisión Provincial de Urbanismo, a fin de que éste, para esta concreta función, ejercite la originaria competencia municipal, según ha entendido la jurisprudencia, pudiendo citarse como exponente la sentencia de esta Sala de 6 de abril de 1968; pues bien, partiendo de esta premisa, la autría material del acto administrativo, expresamente emitido en este caso por el órgano sustituto, ha de imputarse a éste y no a la Corporación

municipal, y ello por cuanto que, en primer término, cuando el Ordenamiento jurídico, en los supuestos de transferencia de competencia del artículo 4.º de la Ley de Procedimiento administrativo (delegación, avocación y sustitución), ha querido que los actos se imputen a órgano distinto al que los dicta o produce, así lo ha dicho expresamente, cual ocurre para la delegación de funciones en el artículo 32, 2, de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado y artículo 93, 4, de la Ley de Procedimiento administrativo, y además porque el artículo 208 de la Ley de Régimen del Suelo no autoriza a sentar conclusión contraria, ya que, según entendió la citada sentencia de 6 de abril de 1968, este último precepto, al disponer que se entenderán como actos de la Corporación titular lo refiere «a los solos efectos de los recursos admisibles», lo cual quiere decir que el régimen de impugnación de los acuerdos que la Comisión de Urbanismo dicte actuando por subrogación no será el propio de estos órganos estatales, sino el que, con respeto para la autonomía local, consagra la legislación para los actos municipales, con exclusión de alzadas. Al ser ello así, es obvio que la declaración de lesividad no puede hacerla el Ayuntamiento, pues los artículos 28, 3, y 56 de la Ley Jurisdiccional de forma expresa y el artículo 110, 1, de la Ley de Procedimiento administrativo en forma implícita exigen, como requisito esencial de este modo de impugnación, que se ejercite por la Administración frente a los actos emanados de ella misma como autora, es decir, se trata de un proceso de autoimpugnación que no cabe referir a actos producidos por Ente público diverso. (Sentencia de 8 de junio de 1977, Ar. 3.353).

VI. POLICIA MUNICIPAL

1. ACTIVIDADES MOLESTAS: CLAUSURA DE UN HORNO DE PAN POR EL GOBERNADOR CIVIL

CONSIDERANDO: Que la mencionada resolución vulnera gravemente preceptos del ordenamiento jurídico de tan obligada observancia que su infracción determinará fatalmente la nulidad del acto recurrido en cuanto: primero, la competencia de los Gobernadores civiles para imponer las sanciones a que se refiere el artículo 38 del Reglamento de 30 de noviembre de 1961 es supletoria de la que en primer grado corresponde a los Alcaldes, según expresamente preceptúa el artículo 39, y no habiendo precedido en el presente caso comunicación a la Alcaldía del Ayuntamiento de Chiclana de los hechos que hubieran podido dar lugar a la imposición de tan grave sanción, ni, por consiguiente, inactividad de este órgano municipal, falta el presupuesto legal habilitante de la competencia del Gobernador civil, que aunque no reúna el requisito de ser manifiesta como exige el artículo 47, núm. 1, de la Ley de Procedimiento administrativo para una nulidad de pleno derecho, constituye clara infracción del ordenamiento jurídico determinante de anulabilidad se-

gún el 48, núm. 1, de la misma Ley, y más justificadamente si también se considera que el artículo 40 del Reglamento de Actividades molestas y peligrosas condiciona la clausura y cesación de la actividad a la previa imposición de tres multas consecutivas, circunstancia tampoco concurrente aquí. (Sentencia de 30 de junio de 1977, Ar. 3.465).

2. LICENCIA DE OBRAS: LA EXACCIÓN DE LA TASA NO SUPONE EL OTORGAMIENTO DE LA LICENCIA

Lo decisivo no es la liquidación tributaria, limitada a su propia esfera y para la cual la licencia es solamente el acto en que se concreta el servicio municipal cuya prestación es objeto de imposición en la tasa —artículo 440, núm. 7, de la Ley de Régimen local—, de tal suerte que, con independencia de las bases tenidas en cuenta para liquidar y de los posibles errores de las mismas, esa liquidación fiscal no constituye prueba terminante ni del otorgamiento de la licencia ni de su contenido, siendo a lo sumo un elemento probatorio a valorar con otros si la resolución no resulta como aquí clara o probada en sus exactos términos; y en tal aspecto no puede admitirse que solamente por haberse liquidado respecto de toda la obra a que el proyecto se refiere pueda presumirse aprobado todo él cuando el propio recurrente en su solicitud inicial limitó expresamente la petición a dos de los bloques proyectados. (Sentencia de 24 de mayo de 1977, Ar. 3.318).

3. LICENCIAS: CERRAMIENTO DE TERRENO QUE PODRÍA PERTENECER A LA ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE

El derecho que a todo propietario incumbe para cercar sus heredades por medio de paredes, zanjas, setos vivos o muertos o de cualquier otro modo no es más que una manifestación concreta del genérico *ius possidendi* emanado del dominio; se trata, pues, de una facultad que por modo natural y propio corresponde a todo propietario de suelo rústico o urbano; y aunque su ejercicio en cada caso concreto debe someterse a las normas vigentes sobre intervención administrativa en la actividad privada, es evidente que la licencia municipal para realizar dichas obras de cerramiento no confiere ni otorga tal derecho ni otro alguno, ni interfiere o altera las relaciones jurídico-privadas existentes, debiéndose limitar a constatar si en el ordenamiento administrativo existe algún precepto que imponga el sometimiento del interés particular a otros superiores de orden público; por lo demás, tales autorizaciones o licencias han de entenderse necesariamente como otorgadas siempre, salvo el derecho de propiedad, y sin perjuicio de tercero —artículo 12, 1, del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955—, y corresponde naturalmente su otorgamiento a la autoridad municipal, como manifestación de sus atribuciones generales sobre ges-

ción urbanística o policía de la construcción. (Sentencia de 15 de junio de 1977, Ar. 3.367).

4. LICENCIAS: COMPETENCIA MUNICIPAL Y CARÁCTER REGLADO DE AQUÉLLAS

CONSIDERANDO: Que ante la serie de actuaciones que quedan reseñadas, lo primero que debe dejarse en claro es la competencia indiscutible de los Ayuntamientos (Comisión Municipal Permanente) para el otorgamiento de este tipo de licencias, de conformidad con lo establecido en los artículos 101, *a*), y 122, *f*), de la Ley de Régimen local; artículo 16 de la Ley del Suelo de 1956, y constante jurisprudencia —sentencias de 20 de marzo de 1963 y 21 de junio de 1977—; competencia que confiere a estas Corporaciones el derecho de ejercitarla y la obligación de asumirla.

CONSIDERANDO: Que junto a esta prerrogativa, conferida a los Ayuntamientos en esta materia, se les impone la carga de no poder desarrollarla si no es con carácter reglado, lo que supone el veto de cualquier tipo de discrecionalidad —sentencias de 2 de octubre de 1957, 31 de octubre de 1958, 9 de febrero de 1959, 10 de noviembre de 1960 y 24 de enero de 1961—, lo cual representa una vinculación no sólo a la ley formal, sino a lo que se ha dado en llamar «bloque de legalidad», del que forman parte, en el sector urbanístico, el conjunto de «planes, proyectos, normas, ordenanzas y catálogos» referidos en el artículo 44 de la citada Ley del Suelo de 1956. (Sentencia de 25 de junio de 1977, Ar. 3.415).

5. LICENCIAS: COMPETENCIA DE JUNTA VECINAL

CONSIDERANDO: Que, como acertadamente pone de relieve la representación procesal de la Entidad local menor de Valldoreix, ubicada en el término municipal de San Cugat del Vallés, Provincia de Barcelona, tres son los motivos de impugnación de la sentencia de la Sala Territorial primera de Barcelona de 23 de enero de 1973, concretándose el primero de ellos en la falta de competencia administrativa de la Junta Vecinal de la citada Entidad menor para expedir la licencia de obras para la finca propiedad del señor G. F.; pero tal alegación no puede tomarse en consideración, pues, como oportunamente pone de relieve la sentencia de instancia, las Entidades locales menores, cuya existencia reconoce la Ley de Régimen local en sus artículos 23 y siguientes, tienen la competencia que les reconocen los artículos 107, 124 y 125 del mencionado texto legal y el apartado *c*) del último de los artículos citados, tras referirse al ejercicio de toda clase de acciones judiciales y administrativas, señala como de la competencia de la Junta Vecinal «cuantas

atribuciones se asignan en esta Ley al Ayuntamiento con respecto a la administración del Municipio», lo cual implica la facultad de expedir las mencionadas licencias de obras, que el apartado f) del artículo 122 de la ya repetida Ley de Régimen local atribuye a la competencia de la Comisión Municipal Permanente. (Sentencia de 20 de octubre de 1977, Aranzadi 3.921).

6. LICENCIAS: SUSPENSIÓN DE LA DE OBRAS CONCEDIDA

Si en principio las licencias son creadoras, o reconocedoras, de una situación jurídica que no puede ser vulnerada, ni menos destruida por la Corporación concedente —sentencias de 15 de febrero de 1950, 16 de octubre de 1950, 18 de marzo de 1953, 4 de octubre de 1954 y 13 de febrero de 1959—, no obstante, la sanción de clausura por incumplimiento de las condiciones de la misma es un evento previsto en el ordenamiento jurídico —sentencia de 27 de mayo de 1957—, el que también puede darse ante un otorgamiento erróneo —sentencias de 13 de febrero de 1959, 5 de marzo de 1959, 6 de abril de 1961 y 23 de noviembre de 1962— o por aparición de circunstancias no previstas al autorizarla (sentencia de 20 de mayo de 1961).

CONSIDERANDO: Que en el caso de autos la sanción de cese de la industria está plenamente justificada, puesto que se produce en virtud de la persistencia ininterrumpida de las molestias causadas por la misma al vecindario del lugar de su emplazamiento, reiteradamente denunciadas por los perjudicados y comprobadas múltiples veces por los servicios técnicos municipales, lo cual es consecuencia, a su vez, de no haber realizado el recurrente las medidas correctoras indicadas por tales servicios, dejando transcurrir los plazos marcados a tenor de los artículos 36, 37 y 40 del Reglamento de 30 de noviembre de 1961, lo que constituye el incumplimiento de una obligación del titular de la industria, generador de la sanción aplicada, por efecto de la condición ínsita en la primera de las dos cláusulas generales fijadas en el artículo 4.º de Decreto de 24 de marzo de 1966, regulador del régimen especial para Madrid de industrias molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, extendido a Barcelona por el artículo 1.º del Decreto de 23 de julio del mismo año. (Sentencia de 30 de junio de 1977, Ar. 3.729).

7. OBRAS QUE DESDICEN DE LA ESTÉTICA: DENEGACIÓN DE LICENCIA

Precisamente al Ayuntamiento le corresponde velar por la estética de la edificación, facultad que le atribuye el artículo 3.º, apartado k), de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 —y que ratifica la ahora vigente de 9 de abril de 1976—, cuando dispone que la competencia urbanística concerniente al planeamiento comprenderá las siguientes facultades:

... k) orientar la composición arquitectónica de las edificaciones y regular en los casos que fuera necesario sus características estéticas, y también lo confirma lo que de modo genérico establece el artículo 60 de la Ley del Suelo anterior entonces vigente, al decir que las construcciones de toda clase en terrenos urbanos y rústicos habrán de adaptarse en lo básico al ambiente estético de la localidad o sector, para que no desentonen del conjunto medio en que estuvieren situadas, y lo que sin duda viene a denotar cómo se atribuye en este aspecto a los Ayuntamientos el velar para que no se autorice toda edificación antiestética que pueda desentonar del resto de las fachadas de otras contiguas y menos cual sucede en este caso de la propia del inmueble afectado, llegando a la conclusión de que la pretendida modificación del aspecto exterior de la fachada existente en el edificio afectado no es posible desconocer que atenta a su estética cuando, como reconoce el Ayuntamiento, no se realiza en conjunto y al mismo tiempo para todas las viviendas de la fachada, y, por tanto, con independencia, según ya advierte la sentencia que se impugna, de los derechos de los respectivos copropietarios del inmueble respecto a las citadas obras con arreglo a la Ley reguladora de la Propiedad horizontal, por ser materia ajena a esta jurisdicción contencioso-administrativa. (Sentencia de 26 de mayo de 1977, Ar. 3.489).

8. RUINA URBANÍSTICA

CONSIDERANDO: Que respecto de la causa c) del núm. 2 del artículo 170 de la Ley del Suelo, en cuanto que se trata de un inmueble afectado por el Plan de Ordenación interior, con un obligado retranqueo, la cuestión está en la operatividad y alcance que es preciso asignar a dicha norma en su conexión con el artículo 48, 2, de la referida Ley, y si bien es preciso destacar, de acuerdo con la doctrina de esta Sala, que basta la concurrencia de alguna de las causas de ruina para que proceda su declaración, analizaremos la hipótesis del apartado c), que, en puridad, no configura un supuesto puro de ruina, pero admite la posibilidad de su declaración por el hecho de su falta de adecuación a las prescripciones urbanísticas que rijan en el sector o zona, en conjunción con una situación de deterioro, decrepitud y resquebrajamiento arquitectónico del inmueble que exija, por su deficiente aptitud física, la ejecución de ciertas obras que restablezcan la armonía y condiciones de habitabilidad, evitando un progresivo deterioro, consolidando o restableciendo las deficiencias físicas que se hayan producido, circunstancias que, en atención a la concurrencia, al interés de rango superior que representa toda ordenación urbana, se estima debe prevalecer el criterio que aconseja la demolición de tal edificación, frente a la autorización —licencias— que permita consolidar tal construcción, proporcionándole una mayor vida que haga irrealizable el cumplimiento de los fines y razón que motivó la aprobación del Plan, ordenanzas y normas que le regulan, per-

maneciendo la edificación cuestionada en abierta contradicción con las mismas y con el entorno de lo que constituye el proyecto ejecutado, cuestión que está en íntima relación con la limitación prevista en el artículo 48, 2, de la Ley del Suelo, que, conjugados, nos ponen de relieve las limitaciones que, en orden a la posibilidad y naturaleza de las obras, pueden ser reaizadas en un edificio afectado por un Plan urbanístico, coordinando los intereses contrapuestos en juego, admitiendo la posibilidad de efectuar obras de reparación, higiene, ornato y conservación, pero no las de consolidación o reconstrucción, aun cuando la vida física del inmueble pueda prolongarse mediante la realización de obras de consolidación, porque provocaría una clara situación de desequilibrio de los intereses en juego y podría quebrantar la razón teleológica que inspiró al legislador al regular la llamada por la doctrina «ruina urbanística» —sentencias de 3, 6 y 29 de septiembre de 1975, 28 de noviembre de 1965, etc.—. (Sentencia de 20 de junio de 1977, Ar. 3.505).

9. RUINA: DECLARACIÓN POR EL AYUNTAMIENTO: OBRAS IMPUESTAS POR LA FISCALÍA DE LA VIVIENDA

CONSIDERANDO: Que la existencia de otro expediente ante la autoridad de la Vivienda y la posibilidad de imposición firme de obras por este distinto cauce no interfiere ni coarta las decisiones que al Ayuntamiento corresponde adoptar conforme al citado artículo 170 de la Ley del Suelo, dados los distintos intereses públicos en juego, defensa de los derechos cívicos a la habitación digna y decorosa y, en suma, habitabilidad, en el primer caso, y actividad urbanística en el segundo, con posibilidades de demolición; y aunque esta diversidad de fines ofrezca convergencias en sus aspectos operativos, no es factible utilizar su recíproca incidencia, cual pretenden los apelantes, para crear factores impeditivos u obstativos de la articulación y ajuste que debe mediar entre actividades concurrentes de la Administración pública, ni cabe, por tanto, asimilar las obras impuestas por los órganos estatales de la Vivienda a las reparaciones señaladas en el artículo 168 de la Ley del Suelo para hacer valer una incompatibilidad entre reparación y demolición consecuente a estado ruinoso que sólo existe dentro del ámbito de la Ley del Suelo y con tal autonomía con respecto a decisiones circunscritas al peculiar campo de actuación del Ministerio de la Vivienda. (Sentencia de 8 de julio de 1977, Ar. 3.477).

VII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

SILENCIO POSITIVO: SU CARÁCTER

Por lo que respecta al silencio administrativo, si la regla general es la de que sólo produzca efectos negativos —artículo 38 de la Ley Jurisdic-

cional y artículos 94 y 95 de la Ley de Procedimiento administrativo—, aunque en beneficio de la seguridad jurídica y del administrado, abriéndole el acceso a la vía judicial, razón por la cual el silencio positivo requiere una disposición que expresamente lo establezca (sentencias de 18 de mayo de 1964 y 8 de noviembre de 1976).

CONSIDERANDO: Que existen razones para que, al enjuiciar este tema, deba mantenerse un criterio de rigurosidad en el examen de los requisitos que han de concurrir para que el supuesto silencio produzca efectos positivos, puesto que el silencio positivo es de «índole excepcional» —sentencia de 13 de diciembre de 1966— o «naturalmente excepcional» —sentencia de 24 de mayo de 1963—, por tratarse de «una institución peligrosa» para los intereses públicos, a los que puede ocasionar trastorno la desidia de la Administración (sentencia de 18 de mayo de 1964), por ser «extraño y anómalo» que por la negligencia del funcionario o autoridad encargados de resolver la cuestión se entienda que se ha accedido a lo pretendido ante ellos, porque así en realidad lo que se hace es «concederle los privilegios y caracteres del acto administrativo a la actuación de un particular» —sentencia de 12 de diciembre de 1963—, debiendo corregirse el automatismo de la teoría del silencio positivo mediante la conjugación de la misma con las circunstancias concurrentes en cada supuesto concreto, por tratarse de «una medida siempre grave y delicada» —sentencia de 24 de diciembre de 1964—, que «puede hacer peligrar los intereses de otros ciudadanos y los superiores de la comunidad» —sentencia de 24 de diciembre de 1964—. (Sentencia de 14 de octubre de 1977, Ar. 3.849).

VIII. SOLARES E INMUEBLES DE EDIFICACION FORZOSA

1. EDIFICACIONES INADECUADAS

CONSIDERANDO: Que sobre el problema de la altura no caben interpretaciones subjetivas, ni pensar en acudir a elementos hermenéuticos distorsionantes de lo expresado en la norma, porque, en su aplicación, lo primero es estar a lo por ella manifestado, a su pensamiento y voluntad, que, en la que nos ocupa, determina sobre este punto que se considerarán como «edificaciones inadecuadas», por lo que se refiere a la altura, aquellas cuya desproporción manifiesta lo sea con relación a «la legalmente autorizada y corriente en la zona», oración que no puede ser entendida dando a una parte un sentido contradictorio con el de la otra, puesto que ambas están unidas con la conjunción copulativa «y», que les sirve de suma y enlace, no de oposición, ni tampoco de disyunción, por lo que la frase «corriente en la zona» hay que estimarla referida a su inmediato antecedente, «la legalmente autorizada»; es más, de no convencer este argumento, en su estimación aislada, la duda quedaría desvanecida por completo con lo que el propio reglamento dis-

pone con fines aclaratorios al final de este apartado: «No podrá alegarse —dice—, a efectos excusatorios, que dichas circunstancias concurran en otras fincas del sector»; criterio éste que corresponde, en su esencia, a lo que se viene proclamando en reiteradas sentencias de este Tribunal: sentencias de 11 de febrero y 3 de abril de 1964, 27 de abril de 1966, 8 de junio de 1968, 29 de septiembre de 1969, 18 de noviembre de 1974 y 4 de abril de 1975. (Sentencia de 27 de junio de 1977, Aranzadi 3.422).

2. INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO

CONSIDERANDO: Que, asimismo, es de desestimar la nulidad de las resoluciones y acuerdos recurridos, en base a que los mismos suponen un auténtico fraude a la Ley, pues la inclusión en el Registro de Solares e Inmuebles de Edificación Forzosa es un procedimiento o cauce lícito, a elección del interesado, según proclama la sentencia de la Sala 4.^a de fecha 1 de abril de 1970, permitido por la Ley del Suelo, pese a que produce la extinción del contrato o contratos de arrendamientos, una vez otorgada la licencia, privándose del derecho de retorno que la Ley de Arrendamientos urbanos concede, pues esa inclusión tiende a impedir la retención de solares sin edificar e insuficientemente edificados y la renovación urbana de las ciudades, lo que hace inaceptable la estimación de este último motivo invocado, por muy doloroso que en principio parezca, la postergación de los legítimos derechos e intereses de los arrendatarios, como ha proclamado constante y reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, entre otras, en las sentencias de 6 de marzo de 1965, 15 de diciembre de 1966 y 8 de abril de 1970, ya que el arrendamiento no es causa obstativa a la inscripción, cualquiera que sea la fecha del contrato y el régimen a que está sometido, pues el mismo no constituye más que un derecho indemnizable, cuando, estando vigente el plazo o prórroga contractual, se produce por enajenación de la finca inscrita o por otorgamiento de la licencia de obras la extinción del arrendamiento; así lo proclaman, últimamente, las sentencias de la Sala 4.^a del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 1970, 31 de marzo de 1973 y 23 de enero de 1974. (Sentencia de 15 de octubre de 1977, Aranzadi 3.955).

3. LICENCIA PARA CINE AL AIRE LIBRE

CONSIDERANDO: Que no puede ser acogida como causa legal de estimación de este recurso la circunstancia de que en dicha finca funciona debidamente autorizada por el Ayuntamiento una industria dedicada a su explotación como cinematógrafo descubierto de verano, lo que, a juicio de la parte accionante, debiera vincular a la Corporación en evitación de una actuación contra sus propios actos, pues son totalmente dife-

rentes las esferas en que se mueven ambas actuaciones municipales, sin incompatibilidad alguna en su desarrollo; la concesión de licencias para el ejercicio de aquella actividad industrial en un determinado local y para un determinado período de tiempo no impide que sobre el mismo se despliegue cualquier otra actividad administrativa de policía o de fomento, sin que ello implique deber indemnizatorio alguno en razón a que no es una concesión errónea ni tampoco un cambio de criterio lo determinante de aquélla, sino la necesidad de satisfacer necesidades públicas de mayor primacía, ante lo cual han de quedar en suspenso o caducas en este caso cualquier autorización anterior sobre distintas bases de realidad objetiva y en diferente área de competencia, del mismo modo que los derechos de carácter privado son resueltos. (Sentencia de 5 de julio de 1977, Ar. 3.471).

IX. RESPONSABILIDAD

HOMICIDIO REALIZADO POR UN POLICÍA MUNICIPAL DECLARADO RESPONSABLE: AYUNTAMIENTO RESPONSABLE CIVIL SUBSIDIARIO

CONSIDERANDO: Que en el caso presente, e indiscutido, que el procesado era a la sazón Policía municipal al servicio del Ayuntamiento de P., que vestía uniforme, que poseía visiblemente el arma de fuego reglamentaria y que se hallaba en el ejercicio de sus funciones, que no finalizaban ese día hasta unos minutos más tarde de la ocurrencia de los hechos, un examen periférico de lo sucedido permitiría pensar y sostener que el delito cometido por el procesado, el 14 de septiembre de 1973, durante sus horas de servicio —homicidio perpetrado por motivos enteramente ajenos a su función y a las obligaciones de vigilancia, mantenimiento del orden público y otras anejas al cargo que desempeñaba— era extraño completamente a la misión encomendada y desligado y no relacionado con la misma; pero, analizando y examinando con mayor hondura la cuestión, la relación entre el delito y el desempeño de las obligaciones del procesado se percibe nítida y diáfana, toda vez que, por más que se prescindiera del principio según el cual quien se beneficia de la tarea de otro debe soportar los perjuicios y detrimentos causados por éste, es lo cierto que, según se relata en la narración histórica de la sentencia recurrida, conociendo el Ayuntamiento de P. la conflictividad del procesado y que padecía un síndrome paranoide con delirio de influencia y persecución y con trastornos de conducta, considerándosele en el correspondiente dictamen pericial psiquiátrico incapaz de desempeñar funciones delegadas de autoridad con facultad de uso de armas, y conociéndolo desde finales de 1972, a pesar de ello le mantuvo en el cometido de Policía municipal con funciones en la vía pública, lo que determinó la posesión del arma reglamentaria y el ejercicio de misiones de carácter público, principalmente llevadas a cabo en las calles de Palma, por parte de persona incapaz mentalmente,

de peligrosidad evidente y que estaba a su servicio, incurriendo así en evidentes culpas *in eligendo* e *in vigilando*, informadoras y justificadoras del contenido del artículo 22, tantas veces mencionado, produciéndose, causalizadamente, y de ese modo, la concatenación indispensable entre las funciones desempeñadas, la posesión reglamentaria del arma homicida y el delito cometido, concatenación que de otro modo sería de imposible establecimiento, quedando, tal como ocurrieron los hechos, inmerso el citado Ayuntamiento en el mentado artículo 22 y frente a una infracción dolosa, respecto de la cual, y de haberse procedido con mayor rigor, podría haberse mantenido incluso que sus órganos competentes cooperaron culposamente a su perpetración con todas las consecuencias penales y civiles inherentes, las que a la postre hubieran comportado la responsabilidad civil subsidiaria del Ayuntamiento recurrente. (Sentencia de 6 de octubre de 1977, Ar. 3.671).

X. SEGURIDAD SOCIAL AGRARIA

1. EXENCIÓN A FAVOR DE LOS AYUNTAMIENTOS

CONSIDERANDO: Que el problema según se plantea no es otro sino la sujeción o no sujeción del Ayuntamiento recurrente a las cuotas empresariales del régimen especial de Seguridad Social Agraria por el año 1971, y se hace preciso señalar que el Tribunal Supremo en numerosas sentencias, como las de la Sala 3.^a de 15, 16 y 27 de diciembre de 1972 y 22 de octubre de 1975, ha venido manteniendo la necesidad de que concurra el binomio empresario-trabajador para que el sometimiento al pago de esa cuota se produzca, y acreditado como ha sido, sin que además sea objeto de discusión, que el Ayuntamiento recurrente no tuvo personal laboral alguno en los montes a los que se refieren las cuotas exigidas, es claro que aquella Corporación careció en todo momento, al menos durante aquel período, de la cualidad de empresario, de manera que no pudiendo constituirse dicha relación bilateral, no cabe sean exigidas las cuotas en cuestión.

CONSIDERANDO: Que si bien las normas más recientes (Ley de 23 de diciembre de 1970, Texto refundido de 23 de julio de 1971 y Reglamento de 23 de diciembre de 1972) establecen un nuevo sistema para distribuir las meritadas cuotas, haciéndolo ahora por jornadas teóricas, con lo que se prescinde de altas y bajas que complicaban el sistema anterior, esta nueva forma de fijar entre empresarios el montante de sus respectivas cuotas globalmente señalado no es sino una manera más sencilla de efectuar tal distribución, mientras que otras novedades, cual son el pago obligado incluso cuando la finca no esté dedicada a la producción o las personas que trabajen en ella no vengán comprendidas en este régimen especial (artículo 28 del Reglamento de 23 de diciembre de 1972), examinadas a la luz de la innegable subordinación

de las normas reglamentarias a las que tienen rango de ley, y añadiendo a todo ello la falta de precisión que en la nueva normativa se observa sobre un problema tan importante, conducen a que aun si fuera de aplicación al período esa nueva regulación no deba entenderse variado el criterio que con tanta reiteración ha venido manteniendo el Tribunal Supremo sobre la no sujeción de los Ayuntamientos que no reúnan la cualidad de empresarios. (Sentencia de 22 de septiembre de 1977, Aranzadi 3.537).

2. CAMBIO DE DOCTRINA EN LA JURISPRUDENCIA

CONSIDERANDO: Que la Ley sobre Régimen especial agrario de la Seguridad Social de 31 de mayo de 1966 ha sido modificada por la de 22 de diciembre de 1970, modificación que estaba llamada a producir un cambio de sentido en la jurisprudencia a partir del año 1972, como precisaron las sentencias de 8 y 16 de abril y 14 de noviembre de 1974; cambio de criterio que, efectivamente, se ha producido por la sentencia de 26 de noviembre de 1975, a la que han seguido las de 21 de mayo, 3 de julio y 18 de octubre de 1976 y 18 de febrero de 1977, sin que sea permitido sostener hoy ni el carácter económico-administrativo de las cuestiones relativas a la cuota empresarial agraria, ni la exigencia del binomio empresario-trabajador; y como ha sido la Ley misma la que ha introducido las innovaciones pertinentes, el Reglamento posterior que en ella se ampara no adolece del vicio que los Ayuntamientos apelantes le atribuyen, razón por la cual el recurso de apelación ha de ser desestimado, sin que sea de apreciar temeridad ni mala fe al efecto de una especial imposición de las costas procesales de esta segunda instancia. (Sentencia de 26 de septiembre de 1977, Ar. 3.543).

CONSIDERANDO: Que por tratarse de un asunto de cuantía inferior a las 500.000 pesetas, iniciado en el año 1974, la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Burgos, que no ha versado sobre desviación de poder, únicamente puede ser apelada al objeto de contrastar la legalidad del texto reglamentario, al amparo del cual, según se sostiene, se han dictado los actos administrativos que el Ayuntamiento de Quintana Redonda califica de no conformes a Derecho, en cuanto le han impuesto la obligación de soportar la cuota empresarial de la Seguridad Social Agraria, como propietario de determinados montes, respecto de los cuales afirma no tener el carácter de empresario agrícola; pero la pretendida ilegalidad del Reglamento de 23 de diciembre de 1972 ha de ser rechazada una vez más por esta Sala, por cuanto que la Ley sobre Régimen especial agrario de la Seguridad Social de 31 de mayo de 1966 ha sido modificada por la de 22 de diciembre de 1970, modificación que estaba llamada a producir un cambio de sentido en la jurisprudencia a partir del año 1972, como precisaron las sentencias de 8 y 16 de abril y 14 de noviembre de 1974; cambio de criterio que, efectivamente, se ha producido por la sentencia

de 26 de noviembre de 1975, a la que han seguido las de 21 de mayo, 3 de julio y 18 de octubre de 1976, 2, 4, 7, 11 y 18 de febrero de 1977 y varias más, sin que sea permitido sostener hoy ni el carácter económico-administrativo de las cuestiones relativas a la cuota empresarial agraria ni la exigencia del binomio empresario-trabajador, y como ha sido la Ley misma la que ha producido las innovaciones pertinentes, el Reglamento posterior, que en ella se ampara, no adolece del vicio que el Ayuntamiento apelante le atribuye, razón por la cual el recurso de apelación ha de ser desestimado en el único punto en que puede enjuiciarse, atendida su cuantía de acuerdo con el artículo 94, 2, b), de la Ley Jurisdiccional. (Sentencia de 14 de octubre de 1977, Ar. 3.914).

XI. URBANISMO

1. COMUNIDADES DE PROPIETARIOS DE URBANIZACIONES

A pesar de las grandes dudas que ofrece la naturaleza y régimen jurídico de estas urbanizaciones, ciudades residenciales, etc., en su forma o modalidad de comunidad con desbordamiento indudable del ámbito objetivo de la comunidad ordinaria e incluso del disciplinamiento específico de la propiedad horizontal, no puede ignorarse la existencia de coincidencia de datos básicos (derecho de propiedad exclusivo sobre la casa o piso y coexistencia de una comunidad en relación con los elementos comunes de la urbanización o núcleo urbano creado) que permite trasladar a este campo una parte importante de las normas de la propiedad horizontal, si bien, como antes se ha dicho, los Estatutos, como normativa orgánica, dentro de la Ley, pueden establecer cuantas normas resulten precisas para el normal funcionamiento de esta comunidad que, aunque no aparezca nítidamente dotada de personalidad jurídica en sentido propio, no puede desconocérsele como tal «comunidad de intereses» que a través de los órganos de gobierno creados puede realizar actos de administración y de disposición con eficacia jurídica a todos los efectos, como en supuestos análogos ha declarado la jurisprudencia —sentencias de 2 de abril de 1971, 22 de noviembre de 1973, etc.—. (Sentencia de 28 de junio de 1977, Ar. 3.461).

2. DERECHOS Y OBLIGACIONES QUE IMPONE AL PROPIETARIO LA LEY DEL SUELO

CONSIDERANDO: Que una interpretación razonable de los artículos 61, 62, 70 y concordantes de la Ley del Suelo permite sostener que la Ley citada configura un conjunto de derechos y facultades que integran el régimen jurídico de la propiedad (rústica y urbana) como un auténtico estatuto de la propiedad inmobiliaria, de tal forma que las facultades del dominio se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en la Ley o, en virtud de la misma, por los pla-

nes con arreglo a la calificación urbanística de los predios, no significando una derogación del contenido normal del derecho de propiedad, sino de delimitación del mismo, en cuanto supone ordenación de las facultades dominicales en función del destino de los predios previstos en el planeamiento, por ser éste instrumento esencial de la calificación del suelo, ya que es el plan el que define el destino de terreno, el que divide el territorio en zonas y el que determina el destino, así como el que delimita los perímetros de las zonas y la reglamentación de los usos (artículos 9, 10, 13 y concordantes de la Ley), etc., por lo que la ordenación de los terrenos y construcciones en la forma prevista en la Ley (artículos 63, 65, 67, 69 y concordantes) no confiere a los propietarios derecho a indemnización alguna, por implicar normas, limitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística. (Sentencia de 24 de octubre de 1977, Aranzadi 3.958).

3. PLANES: APROBACIÓN DE LOS MISMOS

CONSIDERANDO: Que de conformidad con el artículo 32, 3, de la entonces vigente Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, la aprobación definitiva del Plan o Proyecto es el acto resolutorio que pone fin al procedimiento de su elaboración, en cuyo curso o sucesión de actuaciones, monótonamente condicionada cada una a la validez de la anterior, los momentos procedimentales de aprobación inicial y provisional por el Ayuntamiento constituyen actos de mero trámite al abrir cauce a la aprobación definitiva, en opuesto modo a cuando el acuerdo del órgano municipal es denegatorio u obstatorio del normal acceso a la decisión del superior órgano urbanístico, circunstancias que configuran la aprobación provisional como condición necesaria, pero insuficiente, para constituir acto definitivo, señale o no aquélla, de oficio o como resultado de la información pública o de la citación de propietarios en el supuesto del artículo 42, 1, rectificaciones al documento urbanístico en trámite, como aquí acaeció en materia de terrenos escolares, pues dichos cambios producidos en la aprobación provisional siempre participan, cualquiera que fuese su trascendencia técnica, del valor tan sólo expectante o intencional que posee el documento hasta el acto terminal que pronuncie el órgano superior, que es el único de carácter definitivo en cuanto que resolutorio del expediente. (Sentencia de 27 de octubre de 1977, Ar. 4.006).

4. PLANES: MEDIOS ECONÓMICO-FINANCIEROS PARA SU EJECUCIÓN

CONSIDERANDO: Que respecto de la ausencia de los requisitos antes señalados, referidos a los artículos 10 y 41 de la Ley del Suelo, se ha de poner de relieve, según la orientación doctrinal reiterada por esta Sala, la necesidad de establecer la distinción entre la fase de formación

de un Plan parcial de ordenación urbana y su realización, y si en los artículos 10, 2, a), y 41, 2, d), e) y f), dispone que los Planes parciales estarán integrados, entre otros, por la Memoria justificativa de la ordenación de las etapas para realizarla y de los medios económico-financieros disponibles y que deberán quedar afectos a la ejecución del Plan, como los compromisos que se hubieren de contraer entre el urbanizador y el Ayuntamiento y entre aquél y los futuros propietarios de solares, tal exigencia no puede estimarse cumplida con una simple manifestación abstracta de los medios que han de ser invertidos para la ejecución del Plan proyectado, ni aun siquiera se conceptúa suficiente con la aseveración de los posibles medios de que se disponga, pues lo que pretende dicha norma es que se conozca de modo real y efectivo las disponibilidades económico-financieras que han de ser afectadas a la finalidad concreta de realización del Plan, de modo que permitan establecer una credibilidad en su proyección y efectividad futura, como garantía de cumplimiento, en razón de las consecuencias y afecciones que un Plan de ordenación urbana conlleva, que sólo puede tener un equilibrio reflejo en la documentación justificada de esos medios, no exhaustiva pero sí lo suficientemente acreditativa de la solvencia precisa para hacer frente a lo programado; por ello, las meras manifestaciones, no concretadas, carecen de efectividad en cuanto que tampoco se cumple con el presupuesto exigido por la norma de que queden afectos a la ejecución, esto es, se requiere un triple condicionante: exposición de los medios económicos que sean suficientes en función de la importancia de la urbanización planeada, y que los mismos queden afectos a esta finalidad concreta, lo que implica que no pueden ser utilizados ni aplicados a ningún otro objetivo... (Sentencia de 14 de octubre de 1977, Ar. 3.850).

5. PLANES: LA MEMORIA COMO DOCUMENTO ESENCIAL Y VINCULANTE

Que bastaría poner de manifiesto la circunstancia de que referida Memoria, por lo mismo que es parte de ese todo, indiscriminado, constituido por el Plan, cuya obligatoriedad nadie discute, y en el que, por mandato del apartado 2, a), del artículo 10 de la Ley últimamente citada, ha de insertarse, para afirmar, en acatamiento de la más estricta lógica, que si éste ha de ser vinculante en su totalidad no podría tener eficacia esta obligatoriedad si no fuesen idénticamente obligatorias y vinculantes todas y cada una de las partes esencialmente componentes de aquél, por lo mismo que dicho artículo 45 no limita, ni limitación alguna consiente, de ese efecto a parcelas jurídicas, técnicas o materiales del planeamiento, una vez aprobados, o a determinados o específicos elementos constituyentes del mismo, a lo que cabe agregar, con un más acusado relieve, otras razones de estricto tinte jurídico que abonan del propio modo la necesidad de estar también a lo que en la Memoria resulte previsto, habida cuenta que ningún órgano gestor pue-

de, material ni jurídicamente, realizar, sin la existencia y determinación de un rumbo previamente fijado, como propósito, meta o finalidad perseguida, qué es y en qué ha de consistir lo que se va a llevar a cabo, que, precisamente, es el cometido específico de aquélla y que, a todos los efectos, pone de relieve el *substratum* técnico y jurídico de ese programa o proyecto, justifica su razón de ser o sentido, sienta las bases de ejecución, especifica el modo en que ésta ha de producirse y acredita la disponibilidad material y jurídica de los medios legalmente exigidos como imprescindibles para el feliz éxito de lo que urbanísticamente es proyectado, con la inevitable y consiguiente trascendencia que es lo que de ella resulta lo que en Derecho se va a tener en cuenta para que, verdadera la realidad de lo previsto con lo que la Ley prevé, se determine la procedencia de ser aprobada la gestión futura, sin cuya aprobación ningún Plan puede ejecutarse válidamente ni, por supuesto, vincular ni siquiera a sus propios creadores, siendo secuela de lo dicho que no es posible degradar en supuesto alguno el alcance y trascendencia de tan repetida Memoria, y por ello, lejos de poder ser considerada tan repetida Memoria como vehículo portador de simples activaciones subjetivas reveladoras del personal propósito del gestor, constituye la auténtica causa, en sentido jurídico, determinante de un elemento esencial del negocio jurídico urbanístico, y, por lo mismo y en el propio orden de cosas, el expediente y medio de más significativa potencia de auxilio a la hermenéutica para solucionar eventos, como el de autos, en que se pone en evidencia la disconformidad entre lo efectivo y materialmente realizado y lo jurídicamente realizable, por cierto imponiendo al intérprete la necesidad de que cualquier situación conflictiva o dudosa haya de ser resuelta conforme a las previsiones que del contexto de la Memoria sean deducibles, porque, como va dicho, fueron ellas, precisamente, las que engendraron la aprobación y consiguiente obligatoriedad del Plan, ya que el amparo y protección que lo ejecutable ha de merecer por parte del acto aprobatorio presupone de modo inexcusable la certeza que tiene la autoridad llamada a producirlo de que el fin propuesto no ha de sufrir alteración alguna en su ejecución material, y que, por supuesto, son legalmente aptas y viables todas y cada una de las consignaciones preceptivamente incluíbles de la Memoria, a la que, por lo mismo, la Ley impone el requisito de «justificativa», expresión sinónima de obligado acreditamiento de adecuación de medios a propuestos fines, como los genéricamente referidos a la ordenación de etapas para realizar el Plan y de los medios económico-financieros disponibles, que deberán de dejarse afectados a la ejecución del mismo. (Sentencia de 16 de junio de 1977, Ar. 3.502).

6. PLANES: MODIFICACIÓN

Resulta obvio e indiscutible que no obstante las facultades que se confieren a los Ayuntamientos en la formulación de Planes de urbaniza-

ción, entre cuyas facultades se encuentran las de ensanche por la Ley de Régimen local —artículos 101, núm. 2, a), y 121, e)— y la Ley del Suelo (artículo 24), dichos Planes requieren la aprobación de las Comisiones Provinciales de Urbanismo, cuya competencia viene otorgada por el apartado c) del artículo 28 de la Ley del Suelo, para Planes de poblaciones de menos de 50.000 habitantes, aprobación requerida, asimismo, para las modificaciones de cualquiera de los elementos de los Planes, Proyectos, Programas, Normas y Ordenanzas, los que habían de sujetarse a las mismas disposiciones enunciadas para su formación (artículo 39, núms. 1 y 2, de la Ley del Suelo), pues lo contrario supondría vulnerar las normas citadas, sin justificación administrativa alguna, pretendiendo la Corporación Municipal escudarse en un defecto de falta de planificación general o parcial, para pretender con ello ser de su exclusiva competencia la modificación del Plan de ensanche en sus alineaciones, constituyendo una arbitrariedad administrativa contraria al principio de legalidad urbanística, consagrado por la Ley del Suelo, que intenta conseguir en todo el territorio nacional, cualquiera que sea la importancia o el censo de los Municipios sujetos a ello. (Sentencia de 6 de octubre de 1977, Ar. 3.656).

7. ZONAS VERDES PÚBLICAS Y PRIVADAS

La Ley de 1963 tiende a garantizar la eficacia de los planeamientos urbanísticos, siempre sometidos a los acosos especulativos contra las zonas verdes y espacios libres, y a evitar se mantengan situaciones *de facto*, sin base jurídica suficiente que las justifique; ello hace sea pertinente estimar el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de instancia, sin que a ello sea obstáculo ni la aplicabilidad al caso del principio de igualdad de los administrados proclamados por el artículo 2.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales ni la mencionada inclusión de la colonia de Montserrat en los cascos urbanos del término municipal de San Cugat del Vallés, ni la tesis objetada de que la Ley de 2 de diciembre de 1963 se refiere a zonas verdes públicas y no a espacios privados, pues en cuanto a esto último el artículo 1.º de la mencionada Ley no distingue entre zonas públicas y privadas y sujeta a todas, sin excepción, a la rígida norma del precepto. (Sentencia de 20 de octubre de 1977, Ar. 3.921).

XII. ZONA MARITIMO-TERRESTRE

1. CONCESIÓN DE PARCELA POR UN AYUNTAMIENTO

CONSIDERANDO: Que por imperativo legal los terrenos sobrantes de lo que era la antigua zona marítimo-terrestre pasarán al patrimonio del Estado y podrán ser enajenados cuando no se consideren necesarios

para servicios marítimos u otros de utilidad pública, pero la desafectación del carácter demanial de esa ex-zona marítimo-terrestre y la consiguiente incorporación al patrimonio del Estado de dicho terreno no se entenderá efectuada hasta la recepción formal por el Ministerio de Hacienda de los bienes desafectados de que se trate —artículo 123 de la Ley de Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964 y artículo 224 de su Reglamento—, cuyos preceptos, además, expresamente señalan que en tanto el Ministerio de Hacienda no acuerde su recepción seguirán teniendo aquéllos el carácter de dominio público y, en consecuencia, inalienables, inembargables e imprescriptibles, por lo que la parcela sobre que versa este recurso, que le fuera adjudicada al actor en 1957 por el Ayuntamiento de Castro Urdiales, perteneció a la antigua zona marítimo-terrestre hasta que por la Orden ministerial de 16 de noviembre de 1959 fue aprobado el nuevo deslinde, pero continuó conservando su carácter demanial por no haberse incorporado formalmente al patrimonio del Estado, como así expresamente lo tiene manifestado o reconocido el propio recurrente en la instancia de 10 de agosto de 1971 solicitando la legalización mediante la oportuna concesión administrativa de la ocupación de aquella parcela de terreno de 885 m² de la antigua zona marítimo-terrestre de la playa de Oriñón, así como de las obras realizadas en la misma, de lo que se sigue que el hecho de venir detentando el actor esa parcela por la posesión de buena fe con un título otorgado por el Ayuntamiento de Castro Urdiales, que carecía de derechos sobre el terreno que era propio de la zona marítimo-terrestre, no es legalmente posible respetar esa supuesta propiedad particular sobre una parcela que ni podía ser adquirida por usucapión ni era admisible la inscripción en el Registro de la Propiedad de ese bien de dominio público. (Sentencia de 3 de octubre de 1977, Ar. 3.699).

2. COMPETENCIAS MUNICIPALES

Sin que la realización del deslinde, una vez efectuado, prive tampoco a un Ayuntamiento de sus específicas facultades en materia urbanística y, concretamente, de la concesión de las licencias a que se refieren los artículos 165 y 166 de la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana, en el sistema de competencias concurrentes, ejercidas por diversos órganos administrativos, dentro cada uno de su ámbito respectivo, en la denominada zona marítimo-terrestre después de ser deslindada, según ha sido declarado de modo reiterado por la jurisprudencia de este Tribunal. (Sentencia de 15 de junio de 1977, Aranzadi 3.367).

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO