

2. RESEÑA DE SENTENCIAS

SUMARIO: I. ACTO ADMINISTRATIVO: SU EJECUTIVIDAD: SUSPENSIÓN DE LA MISMA.—II. AGUAS: MONTE DE PROPIOS DEL AYUNTAMIENTO.—III. BIENES: 1. DESAHUCIO ADMINISTRATIVO POR LA CORPORACIÓN: FIJACIÓN DEL JUSTIPRECIO. 2. DESLINDE ADMINISTRATIVO: ÁMBITO DE APLICACIÓN.—IV. CONTRATACION ADMINISTRATIVA: REVISIÓN DE PRECIOS: ESTIPULACIÓN QUE LA EXCLUYE.—V. CONTRIBUCION TERRITORIAL: 1. HOSPITAL DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL EN QUE SE PRESTAN SERVICIOS DE PAGO. 2. MERCADOS MUNICIPALES: EXENCIÓN.—VI. EXPROPIACION FORZOSA: 1. DERECHO DE LOS ARRENDATARIOS DE FINCAS EXPROPIADAS. 2. PARTE RESIDUAL: TIEMPO PARA PEDIR SU EXPROPIACIÓN. COMPETENCIA DE ÓRGANO MUNICIPAL. 3. PREMIO DE AFECCIÓN: BASE DE APLICACIÓN.—VII. FUNCIONARIOS: 1. CLASES PASIVAS: PENSIÓN DE ORFANDAD DE SOLTERA MAYOR DE VEINTITRÉS AÑOS. 2. ARQUITECTOS MUNICIPALES: FACULTAD DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES PARA EJERCER EL CONTROL DE INCOMPATIBILIDADES DE DICHS FUNCIONARIOS. 3. SANCIÓN ADMINISTRATIVA: INDEPENDENCIA DE LA PENAL. — VIII. GOBERNADORES CIVILES: DERRIBO DE FINCAS: LEY DE ARRENDAMIENTOS URBANOS.—IX. HACIENDAS LOCALES: 1. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: CESIÓN DE VIALES. 2. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: DESTINO DEL TERRENO A VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL. 3. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: FUNDAMENTO DEL MISMO. 4. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: INSTALACIONES DOCENTES DE INTERÉS SOCIAL: BONIFICACIÓN DEL 50 POR 100. 5. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: PRIMERA TRANSMISIÓN DE SOLARES RESULTANTES DE OBRAS DE SANEAMIENTO Y MEJORA INTERIOR DE GRANDES POBLACIONES. 6. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: SOCIEDAD QUE SE EXTINGUE ANTES DE LLEGAR EL PLAZO PARA EXIGIR LA TASA DE EQUIVALENCIA. 7. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TERRENOS NO EDIFICABLES. 8. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: VALOR CORRIENTE EN VENTA: ÍNDICES. 9. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA. 10. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA: ENSEÑANZA RETRIBUIDA: NO EXENCIÓN. 11. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA: TIPOS IMPOSITIVOS AL VENCER EL PERÍODO DECENAL. 12. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA: TIPO DE IMPOSICIÓN: MODIFICACIÓN DURANTE EL PERÍODO IMPOSITIVO. 13. CONTRIBUCIONES ESPECIALES. 14. CONTRIBUCIONES ESPECIALES: APROBACIÓN POR EL DELEGADO DE HACIENDA. 15. CONTRIBUCIONES ESPECIALES: ASOCIACIÓN DE CONTRIBUYENTES: CONSTITUCIÓN TARDÍA. — X. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: 1.

APELACIÓN POR LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. 2. FALTA DE ACUERDO DEL PLENO MUNICIPAL RATIFICANDO EL ACUERDO DE LA COMISIÓN PERMANENTE.—XI. ORDENANZAS DE EXACCIONES: 1. EL ACTO DE APROBACIÓN NO ES APELABLE. 2. NO ES ILEGAL LA FIJACIÓN DE PLAZO DE CADUCIDAD DE LICENCIAS.—XII. POLICIA MUNICIPAL: 1. LICENCIAS: CARÁCTER REGLADO DE LAS MISMAS. 2. LICENCIAS: DERECHO DE EDIFICACIÓN POR EL PROPIETARIO. 3. LICENCIAS: EL PAGO DE LA TASA NO PRESUPONE NECESARIAMENTE EL OTORGAMIENTO DE LA LICENCIA. 4. LICENCIA DE OBRAS: PLAZO DE CADUCIDAD. 5. LICENCIA DE OBRAS: ANULACIÓN DE LAS MISMAS. 6. LICENCIAS DE OBRAS: VALIDEZ DE LA PARTE ACORDE CON LA NORMA LEGAL. 7. LICENCIAS DE OBRAS: PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN INDUSTRIAL FIRMADO POR PERITO. 8. LICENCIAS DE OBRAS: SUSPENSIÓN. 9. LICENCIAS DE OBRAS: SUSPENSIÓN INDEBIDA POR LA CORPORACIÓN: DAÑOS Y PERJUICIOS. 10. LICENCIAS DE OBRAS: PARALIZACIÓN A PRETEXTO DE QUE SE INVADIE TERRENO MUNICIPAL. 11. LICENCIAS DE OBRAS Y APERTURA DE ESTABLECIMIENTO CONJUNTAMENTE. 12. LICENCIAS DE OBRAS: ERROR: CONSECUENCIAS. 13. LICENCIAS DE OBRAS: BASTA LA EXISTENCIA DE PLAN GENERAL PARA OTORGARLAS. 14. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS. 15. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS: COMPETENCIA DEL ALCALDE PARA SUSPENDERLAS. 16. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS: GALERÍAS DE ALIMENTACIÓN. 17. RUINA FÍSICA Y ECONÓMICA DE FINCA.—XIII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 1. RECURSO DE REPOSICIÓN. 2. DENEGACIÓN PRESUNTA DE PETICIÓN O RECLAMACIÓN ANTE LA CORPORACIÓN LOCAL.—XIV. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION.—XV. SEGURIDAD SOCIAL AGRARIA: 1. CUOTA EMPRESARIAL DE LAS CORPORACIONES LOCALES. 2. CAMBIO EN LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL.—XVI. SERVICIOS: 1. MERCADOS: OBLIGACIÓN DE INTEGRARSE EN EL MERCADO CENTRAL A MAYORISTAS ESTABLECIDOS LEGALMENTE CON ANTERIORIDAD: INDEMNIZACIÓN. 2. TRANSPORTES FUERA DEL CASCO DE LA POBLACIÓN. — XVII. URBANISMO: 1. PLAN DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA PRESENTADO POR PARTICULAR: TRAMITACIÓN. 2. PLANES DE ORDENACIÓN: NORMAS SUBSIDIARIAS Y COMPLEMENTARIAS. 3. SILENCIO POSITIVO Y NEGATIVO: CARÁCTER. 4. SUELO RÚSTICO: CONSTRUCCIÓN QUE INFRINGE LA NORMA URBANÍSTICA.—XVIII. VIVIENDAS: 1. CONVERSIÓN EN LOCAL DE NEGOCIO. 2. VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL: DESAHUCIO ADMINISTRATIVO POR AYUNTAMIENTO.—XIX. ZONA MARITIMO-TERRESTRE: PLAYAS: FACULTADES MUNICIPALES EN ELLAS.

I. ACTO ADMINISTRATIVO

SU EJECUTIVIDAD: SUSPENSIÓN DE LA MISMA

El acto administrativo goza del privilegio de ser ejecutivo por la Administración que lo dictó, bien que los Tribunales puedan dejar en suspenso tal ejecución en caso de probables daños de imposible o muy di-

fácil reparación. Y en el caso presente «la ejecución del acuerdo de que se trata determinaría la terminación de la construcción del edificio proyectado, de varias plantas, y por tanto de cierta importancia, con un consumo de materiales y de trabajo, y con ello, la perspectiva de una de estas dos situaciones, caso de prosperar la pretensión principal: o el derribo de la construcción, con pérdida de todos los bienes y esfuerzos empleados, o su conservación, como tantas veces ocurre, pese a la existencia de sentencia que ordene la demolición, como lo permitía la propia Ley del Suelo de 1956 en su artículo 228, con el consiguiente mal ejemplo del triunfo del ilegítimo hecho consumado; inconvenientes indudablemente mayores que los simplemente provisionales y transitorios derivados de la suspensión.

Por todo lo expuesto, lo más aconsejable es la suspensión de la ejecución del acto administrativo de que se trata, si bien la misma se decreta de acuerdo con lo prevenido en el artículo 124 de la Ley Jurisdiccional, condicionada a la prestación de fianza, en cualquiera de las clases permitidas en dicho precepto, y en la cuantía de 500.000 pesetas, con el fin de garantizar los posibles daños y perjuicios que esta medida pueda ocasionar. (Auto de 14 de abril de 1978, Ar. 1.582).

II. AGUAS

MONTE DE PROPIOS DEL AYUNTAMIENTO

CONSIDERANDO: Que para decidir sobre la legalidad o ilegalidad de los acuerdos combatidos es necesario determinar prejudicialmente, con los limitados efectos del artículo 4.º de la Ley Jurisdiccional, de quién es el dominio de las aguas investigadas y obtenidas, las cuales, al hallarse en un monte de propios del Ayuntamiento de La Zubia, tienen el carácter privado que señala el número 3 del artículo 408 del Código civil, habiendo sido ellas investigadas y obtenidas con una autorización expresa de la citada Corporación, en cuanto titular del mencionado monte, sometiéndose así el hoy recurrente a los condicionamientos de la citada autorización, que, en cuanto emanada de un organismo administrativo, como lo es el expresado Ayuntamiento, constituyen el título de esa naturaleza, base de la actuación del actor; y como del título y condicionamientos mencionados no se puede derivar la existencia de una transmisión, sino el implícito reconocimiento de la titularidad de las aguas en el Ayuntamiento, al someterse el hoy recurrente a las determinaciones corporativas de uso, caudal y canon que en su día efectuase la Corporación, se está en la necesidad de desestimar el recurso jurisdiccional. (Sentencia de 26 de mayo de 1978, Ar. 2.129).

III. BIENES

1. DESAHUCIO ADMINISTRATIVO POR LA CORPORACIÓN: FIJACIÓN DEL JUSTIPRECIO

CONSIDERANDO: Que, por el contrario, el procedimiento seguido por la Corporación demandada para la determinación del justo precio a abonarse a la recurrente no se ajustó a la legalidad vigente en la materia, pues, aunque es cierto estamos en presencia de un trámite administrativo, cual es el desahucio administrativo aquí considerado, artículo 109 del calendario Reglamento de Bienes, ello no es óbice para que la determinación del justo precio en cuestión tenga que devenir como corolario necesario del correspondiente procedimiento legal, que, por imperativo del artículo 116 del susodicho Reglamento de Bienes, no puede ser otro que el que se estereotipa en los artículos 29, 30, 31, 34 y 35 de la Ley de Expropiación forzosa, es decir, ha de canalizarse y determinarse por el Jurado de Expropiación provincial, ya que, aunque es cierto que a tenor del artículo 109 del referido cuerpo legal, «la competencia y el procedimiento para disponer el desahucio, fijar la indemnización y llevar a cabo el lanzamiento, tendrán carácter administrativo y sumario y la competencia exclusiva de las Corporaciones locales, impedirá la intervención de otros organismos que no fueran los previstos en el presente Título...», sin embargo basta examinar el referido artículo 116: «cuando no se llegare a una avenencia se fijará el importe de la indemnización con arreglo al procedimiento de los artículos 29, 30, 31, 34 y 35 de la Ley de Expropiación forzosa» para que se deduzca inequívocamente la intervención del referido Jurado, precisamente por imperativo del susodicho artículo, artículo subsumido y existente en el Título II del referido Reglamento de Bienes y, por ello, dentro de la excepción marcada, precisamente, en el artículo 109 del referido cuerpo legal, no debiéndose olvidar que una cosa es la fijación del importe de la indemnización para viabilizar el desahucio administrativo, cuya consignación en la forma que preceptúa el artículo 117 del tantas veces aludido Reglamento de Bienes lleva en sí más la bondad del susodicho desahucio, y otra cosa muy diferente es la determinación del justo precio, en caso de no avenencia, que ha de corresponder al causante del bien desahuciado, el que inexcusablemente ha de determinarse por el Jurado de Expropiación provincial correspondiente, y a través de las normas que la Ley de Expropiación de 1954 contiene, trámite éste que, como dice el artículo 112, puede realizarse simultáneamente, pero sin que tal simultaneidad implique que sean las mismas personas las que puedan realizar dichos trámites, no debiéndose olvidar que en todos los casos de expropiación, salvo las excepciones impuestas por Ley, es preceptiva la intervención del Jurado en caso de no avenencia de las partes, incluso en las expropiaciones que realicen las Corporaciones locales por motivos de urbanismo, sin

más salvedad que a lo que al efecto dispone el artículo 85 de la Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954, y a mayor abundamiento no puede olvidarse que la alusión legal a que la competencia «para fijar la indemnización excluye la intervención de todo organismo o tribunal de la jurisdicción ordinaria...», a que se refiere el artículo 114 del referido Reglamento de Bienes, sólo se puede considerar como referible a la indemnización viabilizadora del desahucio y a consignarse en la Caja General de Depósitos o de la Corporación en cuestión, pero siempre que hubiera habido avenencia, pues en el caso de no haberla, para viabilizar dicho desahucio la Corporación aludida ha de dar cumplimiento a los párrafos *a*) y *b*), apartado 2.º, del artículo 117, tantas veces mencionado, pero ha de determinarse el importe de la misma por los trámites de los artículos 29, 30, 31, 34 y 35 de la calendada Ley expropiatoria. (Sentencia de 20 de mayo de 1978, Ar. 2.107).

2. DESLINDE ADMINISTRATIVO: ÁMBITO DE APLICACIÓN

No es correcta jurídicamente la tesis municipal plasmada en el acuerdo aprobatorio del deslinde al rechazar, casi de plano, el título inscrito del colindante oponente por entender carece de virtualidad jurídica al no constar el título legítimo de adquisición originaria y ser la inscripción registral posterior a las del Ayuntamiento, con olvido de que tales declaraciones exceden del ámbito de su competencia y aun dando por cierto que existan dos inscripciones contradictorias o doble inmatriculación, el procedimiento no puede ser el del deslinde administrativo, pues habrá de acudir al trámite judicial del artículo 313 del Reglamento Hipotecario o al juicio declarativo ante la jurisdicción ordinaria (artículo 51 de la Ley de Procedimiento civil y jurisprudencia reiterada), ya que sería un contrasentido que la Administración en los supuestos de deslinde de dominio público (montes, zona marítimo-terrestre, etc.) tuviese que respetar las situaciones jurídicas consolidadas de los particulares en los casos que hemos expuesto más arriba por imposición legal, mientras que en el deslinde de un bien patrimonial —cuya competencia no aparece además amparada en norma con rango de Ley formal— pudiese saltarse tales límites que, además de legales, son consecuencia de los principios que informan los institutos de la propiedad y posesión en nuestro Derecho, enteramente encomendada su garantía y defensa a los tribunales ordinarios, con lo cual se vislumbra una clara extralimitación de la autoridad municipal al aprobar el acto de deslinde con vulneración de los preceptos legales citados, viciando, en consecuencia, a sus decisiones de nulidad al amparo de lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley de Procedimiento administrativo y preceptos concordantes y tal como ha declarado la doctrina de la Sala en casos análogos (sentencias de 22 de mayo de 1964, 6 de abril y 19 de diciembre de 1962, 28 de marzo de 1978, etc. (Sentencia de 18 de mayo de 1978, Aranzadi 2.124).

IV. CONTRATACION ADMINISTRATIVA

REVISIÓN DE PRECIOS: ESTIPULACIÓN QUE LA EXCLUYE

En el pliego de condiciones se estableció que las obras habrían de ejecutarse a riesgo y ventura para el contratista, estableciéndose expresamente la no revisión de precios por los supuestos que contempla el apartado 1, e), del artículo 57 del Reglamento meritado, es decir, se estipuló una cláusula contraria a toda posible revisión fundada en aumentos que excedieran del 10 por 100 del precio de los materiales o jornales que de hecho viniera satisfaciendo el contratista cuando fueron establecidos por precepto obligatorio y no existiere demora imputable a aquél en relación con los plazos señalados por el pliego de condiciones; pues bien, los contratos cual el de referencia se rigen por la normativa contenida en el Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales y, supletoriamente, en virtud de su Disposición adicional segunda, por toda la normativa aplicable al Estado; mas el citado Reglamento de Contratación admite en su artículo 57 las revisiones de precios de manera automática, determinando en su apartado 1, c), el supuesto de que se dé la condición de una subida general de precios superior al 10 por 100 ocasionada por un precepto obligatorio; ahora bien, este apartado no cabe duda que quedó suspendido por el Decreto de 25 de febrero de 1955, sin que hasta la fecha se haya expresa o tácitamente derogado; y siendo pactada entre las partes la no revisión, es inaplicable la Orden de 30 de julio de 1974 del Ministerio de Hacienda, volviendo a reanudar el paralelismo entre las contrataciones estatal y local. (Sentencia de 22 de febrero de 1978, Ar. 699).

V. CONTRIBUCION TERRITORIAL

1. HOSPITAL DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL EN QUE SE PRESTAN SERVICIOS DE PAGO

CONSIDERANDO: Que pretendida por la Diputación Provincial de León la aplicación a los inmuebles de su propiedad destinados a Hospital General e Instituto de Maternología del precepto del número 4 del artículo 8.º del Texto Refundido de la Contribución Territorial Urbana, aprobado por Decreto de 12 de mayo de 1966, que declara la exención permanente y objetiva de los bienes de naturaleza urbana dedicados a hospitales «siempre que no produzcan a sus dueños particulares renta alguna», la evidencia, no negada por el representante de la Corporación, de que en dichos centros hospitalarios se prestan, amén de los servicios sanitarios de carácter gratuito, a los enfermos de la Provincia carentes de medios económicos, otros retribuidos a particulares y orga-

nismos que, como el Instituto Nacional de Previsión, tienen establecido el oportuno concierto con la Diputación, a la que el citado órgano gestor de la Seguridad Social abonó, en los años de 1973 y 1974, por asistencias practicadas a los afiliados de la misma más de veintinueve millones de pesetas, según certificación obrante en el expediente, conduce a reputar improcedente la exención pretendida por falta del requisito legal de improductividad de renta que el precepto legal exige. (Sentencia de 4 de mayo de 1978, Ar. 1.735).

2. MERCADOS MUNICIPALES: EXENCIÓN

Se hallan exentos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.º, 2, del Texto Refundido de 12 de mayo de 1966, pues las percepciones ingresadas por el Municipio demandante por razón de la ocupación de los puestos o espacios del mercado deben calificarse, dentro del marco del Derecho positivo, cualesquiera sean las posiciones teóricas que puedan mantenerse desde el punto de vista doctrinal, no de precio obtenido mediante un negocio jurídico privado de compraventa o arrendamiento, sino de tasa o tarifa fiscal, como se infiere, además, del reiterado y semejante parecer contenido en las sentencias de nuestro Tribunal Supremo de 29 de julio de 1932, 4 de febrero de 1941, 12 de diciembre de 1950, 9 de febrero de 1956, 16 de mayo de 1958, 21 de febrero de 1966 y 17 de abril de 1975, sin que sea suficiente a enervar tal tipificación y sus secuelas el hecho de que, en su caso, la definitiva determinación de su importe se lleve a cabo mediante licitación. (Sentencia de 3 de mayo de 1978, Ar. 1.725).

VI. EXPROPIACION FORZOSA

1. DERECHO DE LOS ARRENDATARIOS DE FINCAS EXPROPIADAS

CONSIDERANDO: Que de lo dispuesto en el artículo 8.º de la Ley de Expropiación forzosa y del 52 de su Reglamento se deduce claramente que al expropiarse la finca se extinguen los arrendamientos establecidos sobre la misma, lo que lleva consigo la correspondiente indemnización de los perjuicios que irroque tal extinción; indemnización que corresponde percibir con independencia de la que se abona al propietario a todos los arrendatarios de fincas urbanas o rústicas, protegidas o no, si bien esta circunstancia ha de tenerse en cuenta al fijar la cuantía de tan repetida indemnización (sentencia de 28 de enero de 1975). (Sentencia de 24 de mayo de 1978, Ar. 1.701).

2. PARTE RESIDUAL: TIEMPO PARA PEDIR SU EXPROPIACIÓN. COMPETENCIA DE ÓRGANO MUNICIPAL

Interesa determinar cuál es el momento en el que debe de pedirse la expropiación total de la finca cuando la expropiación afecte sólo a una parte de ella y resulte antieconómica para el propietario la conservación del resto no expropiado (artículos 23 y 46 de la Ley de Expropiación forzosa).

CONSIDERANDO: Que la petición de la expropiación total de una finca sólo expropiada parcialmente sólo puede hacerse mientras esté en tramitación el expediente que esa expropiación origina, y por ello, como tal expediente puede concluirse o bien por adquisición de la finca por mutuo acuerdo, o bien por fijación del justo precio por el Jurado, y en su caso por los órganos de esta Jurisdicción contenciosa, cuando se llegue a un acuerdo en el trámite previo previsto en el artículo 24 de la Ley de Expropiación forzosa, debe darse por concluido el expediente iniciado, puesto que así lo establece el artículo 24 de la Ley de Expropiación.

CONSIDERANDO: Que el segundo de los temas (eminentemente jurídico también, como antes se ha dicho) consiste en determinar si es el Alcalde o el Pleno de la Corporación o, en su caso, la Comisión Municipal Permanente quien tiene atribuida la competencia para adoptar los acuerdos que tengan por objeto fijar el precio de los bienes que adquieran las Corporaciones locales; ante todo, hay que descartar la tesis del actor de que sea la opinión de los técnicos municipales respecto al justo precio de un bien los que vinculen a la Corporación como acto propio, ya que los únicos órganos que tienen atribuida la competencia para adoptar acuerdos son los que señala la Ley de Régimen local en sus artículos 58, 72, 73 y 75, mencionando el primero de ellos como órganos de gobierno y administración del Municipio al Alcalde y al Ayuntamiento (si bien éste puede funcionar en Pleno o en Comisión Municipal Permanente), cada uno de los cuales tiene, según la Ley, «atribuciones propias», bastando este mero razonamiento para rechazar la pretendida competencia de unos técnicos para poder hacer declaraciones de voluntad que vinculen al Ayuntamiento; centrado así el problema, es evidente que no es al Alcalde a quien compete adoptar el acuerdo sobre la adquisición o disposición de bienes o derechos para el Municipio o para contraer, en nombre de éste, compromisos económicos de cualquier clase, sino al Pleno del Ayuntamiento, porque así lo establecen los apartados c) y g) del artículo 121 y lo ratifica el artículo 122 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones locales, y es evidente que el acuerdo con base en el cual pretende el actor apelante que se decidió adquirir su terreno que motiva este litigio, no fue adoptado por ese órgano competente, sino por el Alcalde, y, por lo tanto, no puede quedar vinculada la Corporación municipal

a lo que su Presidente decretó, por carecer de competencia para ello, ya que es evidente que cualquiera que sea la naturaleza que quiera atribuirse al acto de adquisición del terreno de los actores (es decir, o como un negocio jurídico regulado por el Derecho administrativo, como un acto administrativo o como una continuación de una expropiación ya materializada anteriormente), se trata en cualquier caso de la adquisición de un bien inmueble por una Corporación local, que lleva aparejado un compromiso económico por parte de ésta, de donde resulta que los únicos acuerdos válidos y eficaces sólo pueden ser los adoptados por los órganos que tengan competencia para obligar económicamente a la Corporación, porque la competencia es improrrogable y ha de ser ejercitada precisamente por el órgano que la tenga atribuida, según el artículo 4.º de la Ley de Procedimiento administrativo. (Sentencia de 8 de marzo de 1978, Ar. 793).

3. PREMIO DE AFECCIÓN: BASE DE APLICACIÓN

CONSIDERANDO: Que la última cuestión objeto del debate es la relativa al premio de afección que el recurrente entiende que debe aplicarse a la total suma del justiprecio, incluso a las indemnizaciones, tampoco puede aceptarse y así ha sido justamente denegada por la sentencia apelada, de acuerdo con la jurisprudencia que cita, ya que el 5 por 100 de afección sólo puede concederse sobre el justo precio de los bienes o derechos expropiados, pero no sobre el valor de los demás conceptos indemnizables, salvo los casos de indemnización a arrendatarios, con privación definitiva para los mismos del uso y disfrute de los bienes o derechos arrendados. (Sentencia de 17 de febrero de 1978, Ar. 403).

VII. FUNCIONARIOS

1. CLASES PASIVAS: PENSIÓN DE ORFANDAD DE SOLTERA MAYOR DE VEINTITRÉS AÑOS

CONSIDERANDO: Que la cuestión de fondo ha sido resuelta, entre otras, por las sentencias de esta Sala de 3 de mayo y 2 de julio de 1975, las cuales en casos idénticos al presente han declarado que las huérfanas de funcionarios afiliados a la MUNPAL que no reúnan los requisitos del artículo 48 de la Ley de 12 de mayo de 1960, pero que tenían derecho a pensión de orfandad con arreglo a los Reglamentos internos de las Corporaciones locales, a las que pertenecían los causantes, conservan, en virtud de lo establecido en la disposición adicional 4.ª de la citada Ley II/1960, el derecho adquirido de que les sea reconocida la pensión referida. (Sentencia de 17 de mayo de 1978, Ar. 1.686).

Otra similar, la de 24 de mayo de 1978 (Ar. 1.706).

2. ARQUITECTOS MUNICIPALES: FACULTAD DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES PARA EJERCER EL CONTROL DE INCOMPATIBILIDADES DE DICHOS FUNCIONARIOS

Es de sumo interés al respecto la sentencia de esta Sala de 2 de febrero del corriente año, confirmatoria de la dictada por la Sala Territorial de La Coruña de 24 de abril de 1975, haciendo suyas varias de las alegaciones de ésta, de las cuales la 11, en su segundo apartado, manifiesta que las actuales competencias de los Colegios profesionales, y entre ellos los de Arquitectos, desbordan en mucho lo que fue su función originaria de defensa de los intereses profesionales, para convertirse en entes a través de los cuales el Estado y la Administración realizan el control de las profesiones y de la actividad de los miembros que las integran, tanto en cuanto al acceso a los Colegios, represión del intrusismo y otros particulares, como el establecimiento y exigencia «de normas de moral profesional y de vigilancia de la legislación general y específica del Colegio», actuando de esta manera en el ejercicio de facultades delegadas de la Administración; el problema de las incompatibilidades de los arquitectos funcionarios, uno de los más candentes y vidriosos de la actualidad profesional de quienes dedican su actividad a la arquitectura, tiene su tratamiento adecuado en el procedimiento de concesión de visado colegial, al declarar la legalidad o, al menos, la falta de ilegalidad manifiesta y absoluta del acuerdo suspendido, cuyo «objetivo es puramente el regular el procedimiento de visado colegial, a fin de introducir en él un determinado trámite previo que complete o asegure su eficacia en orden a clarificar y prevenir determinadas situaciones irregulares o dudosas, dentro de las facultades que al Colegio otorga el artículo 19, 1, d), de los Estatutos», alegando seguidamente que, por otra parte, no queda al margen de la competencia colegial «el hecho de la comprobación de si sobrepasa o no los límites que el régimen de incompatibilidades impone, como profesionales libres, a los arquitectos-funcionarios». (Sentencia de 17 de abril de 1978, Aranzadi 1.604).

3. SANCIÓN ADMINISTRATIVA: INDEPENDENCIA DE LA PENAL

Es sobradamente conocida la reiterada jurisprudencia de este Tribunal Supremo según la cual no hay por qué esperar a la sentencia de la jurisdicción penal para incoar el expediente administrativo (sentencia de 23 de diciembre de 1964), siendo ambas jurisdicciones, la penal y la administrativa, independientes, así como también lo son las sanciones, sin que medie incompatibilidad entre uno y otro procedimiento (sentencias de 21 de junio y 28 de noviembre de 1966 y 7 de abril de 1967), pues un mismo hecho puede ofrecer aspectos jurídicos diferentes, desenvolviéndose en ámbitos distintos la jurisdicción penal,

que tiene como fin el castigo de los actos constitutivos de delito o falta, y la potestad administrativa de corrección, que tiene como objeto específico conservar el prestigio de los funcionarios, por cuya diferenciación la sentencia absolutoria o el sobreseimiento recaídos en sumarios no impide que la Administración disciplinariamente corrija al expedientado (sentencia de 24 de noviembre de 1960 y cuantas en ésta se citan). (Sentencia de 12 de mayo de 1978, Ar. 1.662).

VIII. GOBERNADORES CIVILES

DERRIBO DE FINCAS: LEY DE ARRENDAMIENTOS URBANOS

Es incuestionable la recurribilidad ante esta Jurisdicción de la autorización gubernativa de derribo y construcción, pues los términos «sin ulterior recurso», utilizados por el artículo 79, 2, de la Ley de Arrendamientos urbanos, únicamente significan que es el Gobernador civil el que agota la vía administrativa, sin posible alzada ante el Ministerio de la Gobernación o el de la Vivienda (sentencias de la Sala 4.^a del Tribunal Supremo de 17 de junio y 17 de noviembre de 1970, 29 de febrero de 1972, etc.); nada impide el que se entre en esta sentencia a conocer el fondo de la cuestión planteada. (Sentencia de 28 de abril de 1978, Aranzadi 1.870).

IX. HACIENDAS LOCALES

1. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: CESIÓN DE VIALES

El simple hecho de estar afectado un terreno a una causa de utilidad pública o de interés social, cualquiera que pueda ser su razón, no elimina la percepción de lo que como justo precio le pueda corresponder a su titular de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley de Expropiación, sin que esa obligación se exceptúe en el ordenamiento urbanístico, porque, cualquiera que sea el sistema de actuación, su titular obtendría de una forma u otra —metálico o unidades de compensación—, el justo precio, sin que en modo alguno puedan excluirse los viales u otras afecciones de terrenos a causa de utilidad pública o interés social, si no es mediante cesión gratuita, pues otra cosa sería o implicaría un enriquecimiento que marginaría la función teleológica asignada por el legislador a dicho arbitrio. (Sentencia de 29 de mayo de 1978, Ar. 1.805).

2. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: DESTINO DEL TERRENO A VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL

Al haberse consignado en el documento notarial de adquisición el destino del terreno adquirido, cuyo objeto era la construcción de viviendas de protección oficial, es incuestionable que, conforme a numerosa doctrina jurisprudencial —de la que son ejemplo las sentencias de 20 de diciembre de 1972 y 22 de enero de 1974—, a los terrenos adquiridos con ese destino se les otorga la bonificación del 90 por 100 del arbitrio sobre incremento del valor de los terrenos, tanto por el artículo 521 de la Ley de Régimen local como por los artículos 14, en relación con el 10, de la Ley de Viviendas de Protección oficial de 1963 y el 47 de su Reglamento de 24 de julio de 1968, razón por la cual es obligatorio que el Ayuntamiento exaccionante así lo reconozca, otorgando la indicada bonificación, a partir de cuyo momento y con conocimiento del interesado se iniciará el plazo de tres años establecido en el citado artículo 10, 1, plazo que ha sustituido al de seis meses fijado en el artículo 521. (Sentencia de 17 de junio de 1978, Ar. 2.186).

3. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: FUNDAMENTO DEL MISMO

El fundamento del arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos reside en una razón de equidad, ya que sin esfuerzo ni actividad alguna por parte de la propiedad pueden obtenerse plusvalías debidas exclusivamente a fenómenos de evolución natural o a las inversiones que en terrenos próximos hayan hecho el Estado, Provincia o Municipio, o a las derivadas de un planeamiento general municipal que delimita, precisa y fija el aprovechamiento del suelo en su calidad urbanística. (Sentencia de 20 de abril de 1978, Ar. 1.716).

4. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: INSTALACIONES DOCENTES DE INTERÉS SOCIAL: BONIFICACIÓN DEL 50 POR 100

CONSIDERANDO: Que la sociedad apelada invoca los beneficios del artículo 10 del Decreto de 25 de marzo de 1955, al conceder por la declaración de interés social la reducción del 50 por 100 en cuantos impuestos o arbitrios del Estado, Provincia o Municipio graven los bienes, derechos o actividades de los centros docentes, argumentando que se trata de una reducción de carácter objetivo y que no es obstáculo a ello el que no sea el propietario de la finca el que ejercite la actividad docente, norma congruente con el artículo 2.º de la Ley de 15 de julio de 1954, de la que es desarrollo el citado Decreto reglamentario.

CONSIDERANDO: Que la cuestión debatida ha sido ya resuelta por esta Sala en su sentencia de 14 de enero de 1974 en el sentido de que la interpretación integradora de la citada Ley de 15 de julio de 1954 y su Reglamento de 25 de marzo de 1955 conducen a la conclusión de que la *ratio legis* del beneficio de reducción fiscal debatido tiene carácter objetivo en favor de las construcciones e instalaciones de carácter docente que sean declaradas de interés social, por lo que el artículo 2.º de la citada Ley concede el beneficio a la persona o entidad que se proponga edificar tales centros, sin exigir para ello que sea propietaria del terreno, razones que en el caso presente deben reiterarse con la consecuencia de la desestimación del recurso, sin que proceda hacer declaración sobre las costas. (Sentencia de 5 de mayo de 1978, Ar. 1.746).

5. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: PRIMERA TRASMISIÓN DE SOLARES RESULTANTES DE OBRAS DE SANEAMIENTO Y MEJORA INTERIOR DE GRANDES POBLACIONES

Citando la Ley de 18 de marzo de 1895 y el Real Decreto de 15 de diciembre de 1896 consigna esta sentencia que para que se dé la exención del apartado f) del número 1.º del artículo 520, como ya ha sido reiteradamente resuelto por esta Sala concretamente en sentencia de 2 de julio de 1971 y 26 de junio de 1973, la *ratio legis* del citado derecho a la exención está en que el legislador, porque ello es lo justo, no quiere que sobre lo satisfecho por el propietario como importe de las obras de saneamiento y mejora interior realizadas a su costa en el terreno transmitido para obtener un solar recaiga el arbitrio de plusvalía al efectuar la primera transmisión, y se ha acreditado que la parcela adquirida en este caso es la resultante de un Plan de urbanización calificado de reforma interior, «Plan parcial de ordenación de la zona norte de la avenida del Generalísimo Franco, entre las plazas de Calvo Sotelo y del Papa Pío XII, en el barrio de Las Corts, de Barcelona», aprobado en 1 de junio de 1963, Plan efectuado al amparo del artículo 12 de la Ley del Suelo, sin que el hecho de haberse procedido al derribo de parte de las edificaciones existentes en el antiguo solar (Hospital de San Rafael) para que resultasen tres solares del antiguo solar mayor único de antes no es razón legal para conceder el derecho a la exención del arbitrio de plusvalía, porque este arbitrio no afecta a la edificabilidad, sino que recae sobre el terreno, aparte de que no se ha demostrado que dicha obra haya sido debida a la iniciativa, trabajo o capital de la congregación religiosa vendedora, ni que se ejecutara la obra al amparo de la legislación especial de 18 de marzo de 1895 y Real Decreto de 15 de diciembre de 1896, que fue la que concedió la exención del arbitrio de plusvalía para la primera transmisión del solar resultante sobre la base de haberse ejecutado a costa del transmitente y, para las urbanizaciones que se efectúen al amparo de la Ley del Suelo ya ésta prevé los beneficios fiscales a que tendrán derecho sus titu-

lares, por lo que no figurando en esta Ley dicha exención, en modo alguno procede aplicarla por analogía, por estar expresamente prohibido por la Ley de Régimen local y la Ley General Tributaria aplicar más exenciones que las que expresamente estén previstas y autorizadas en la primera de las citadas leyes. (Sentencia de 23 de enero de 1978, Aranzadi 135).

6. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: SOCIEDAD QUE SE EXTINGUE ANTES DE LLEGAR EL PLAZO PARA EXIGIR LA TASA DE EQUIVALENCIA

CONSIDERANDO: Que fijada de este modo la naturaleza jurídica de la tasa, en que se contempla el solo aumento del valor obtenido, al momento del vencimiento del período decenal impositivo, esto implica que la base, o sea, el valor liquidable, hay que referirlo a la totalidad del período sin transacciones o cálculos interferidos, puesto que si antes de transcurrir el decenio la sociedad se extingue, no cabe someterla a la tasa porque no había nacido o no se había consolidado su obligación de tributar, bajo la modalidad de la tasa, sino sólo por el arbitrio de plusvalía con el tipo vigente al momento de la transmisión de sus terrenos. (Sentencia de 29 de mayo de 1978, Ar. 1.803).

7. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TERRENOS NO EDIFICABLES

CONSIDERANDO: Que en cuanto al extremo concerniente a la no exención del arbitrio de plusvalía respecto a los terrenos no edificables, ambas partes están de acuerdo con la doctrina citada asimismo por esta Sala en sus sentencias de 4 de octubre de 1973 y 23 de mayo de 1977, entre otras, pues no ha de entenderse deducible en las liquidaciones por el arbitrio la superficie no edificable por viales y las zonas de servidumbre de ferrocarriles y carreteras del Estado, pues, como se ha mantenido repetidamente, la circunstancia de la inedificabilidad de los terrenos no los excluye de la aplicación del arbitrio, ya que la razón de éste es el aumento de su valor por su enclavamiento dentro del término municipal, sin que exista entre las normas reguladoras del arbitrio ninguna que autorice expresa o implícitamente exclusiones o deducciones por tales circunstancias. (Sentencia de 17 de marzo de 1978, Aranzadi 1.126).

8. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: VALOR CORRIENTE EN VENTA: ÍNDICES

La jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo reiteradamente viene declarando, entre otras, en las sentencias de 18 de octubre y 28 de noviembre de 1974 y 17 de enero de 1975 que el concepto de valor corriente en venta, como contenido en el artículo 511 de la Ley de Régimen local, siempre se antepone a las normas del índice de valoración y de la

ordenanza fiscal respectiva; y de ahí que si la finca sometida al arbitrio es de gran extensión o de gran fondo, de tal suerte que después de constituida una parcela de fondo normal, sobre la calle de mayor valor, sea posible formar otra sobre las restantes calles o linderos, el valorar únicamente por la calle principal, aunque el índice o la ordenanza lo autoricen, supone menoscabo del precepto legal y no puede calificarse de proceder jurídicamente correcto. (Sentencia de 22 de febrero de 1978, Ar. 646).

Similar la sentencia de 13 de febrero de 1978 (Ar. 369).

9. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA

CONSIDERANDO: Que la primera cuestión enunciada ha sido ya decidida por la reciente sentencia de esta Sala del día 8 de marzo de 1978, resolutoria de un supuesto que guarda evidente analogía con el que hasta ahora nos ocupa y en la que en virtud de los argumentos legales y jurisprudenciales, que *in extenso* en aquélla se consignan, la Sala declaró, en contra de las pretensiones de la mencionada sociedad, que ha de darse a las ordenanzas municipales el valor que realmente les corresponde, ajustándose en consecuencia la aplicación del arbitrio a las sociedades civiles y mercantiles al mismo período que viniera establecido para las demás entidades y sin poder asignarse al registro o padrón de contribuyentes otro carácter que el de un documento de índole adjetiva a utilizar en el momento de la práctica de las liquidaciones, por lo que su falta no debe estimarse como defecto con entidad suficiente para impedir la exacción del arbitrio. (Sentencia de 28 de marzo de 1978, Ar. 1.145).

10. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA: ENSEÑANZA RETRIBUIDA: NO EXENCIÓN

CONSIDERANDO: Que esto sentado, también esta Sala, en sus sentencias de 15 de mayo y 5 de junio de 1972 y 8 de febrero de 1978, tiene establecido, la primera: Que la enseñanza se imparte en el establecimiento docente mediante la correspondiente retribución económica —como en el presente caso—, ello impide entre en juego «a efectos de la exención» la calificación de establecimiento benéfico-docente. La segunda: Que la actividad ejercitada mediante retribución económica excluye la posibilidad de cualquier «exención tributaria» con arreglo al artículo XX, f), del vigente Concordato; y la tercera: Que si la enseñanza se imparte, mediante la correspondiente retribución económica «a efectos de la exención», el Colegio carece de la condición de benéfico-docente; lo que equivale a decir que el Colegio —y no sólo los anexos— quedan, en cierto modo, «descalificados» a efectos de la exención. (Sentencia de 10 de junio de 1978, Ar. 2.168).

11. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA: TIPOS IMPOSITIVOS AL VENCER EL PERÍODO DECENAL

CONSIDERANDO: Que la materia expuesta ha sido objeto de múltiples sentencias dictadas por esta Sala, de las que expresamente citamos las de 7 de marzo y 13, 15 y 22 de mayo de 1978, contemplándose en las mismas de modo particular la problemática de la irretroactividad, pero es preciso tener presente, de manera destacada, lo que se dispone en el artículo 724 de la Ley de Régimen local, que preceptúa que las ordenanzas fiscales, una vez aprobadas, seguirán en vigor hasta que se acuerde su derogación o modificación, lo que nos conduce a rechazar que el Ayuntamiento haya incurrido en aplicación retroactiva al ser liquidado el período impositivo decenal —1.º de abril de 1964 a 31 de marzo de 1974—, ajustándose al tipo impositivo establecido en la Ordenanza que regía desde el 1.º de enero de 1972, en la fecha en que surgió la obligación del devengo, la cual viene impuesta por las normas indicadas y artículos 510, 514 y 516 de la Ley de Régimen local, ya que el hecho de que la Ordenanza anterior estableciera tipos impositivos inferiores no genera derecho alguno adquirido por la sociedad recurrente titular del terreno afectado, pues la única obligación que sobre ella pesaba era la de satisfacer el arbitrio por el incremento del valor obtenido por dicho terreno, si al finalizar el período decenal continuaba en la titularidad del terreno, ya que sólo gozaba de una simple expectativa jurídica de futuro de que le fuesen aplicados dos tipos impositivos de la Ordenanza entonces vigente, si no se modificaba antes del vencimiento del período decenal. (Sentencia de 10 de junio de 1978, Aranzadi 2.171).

12. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA: TIPO DE IMPOSICIÓN: MODIFICACIÓN DURANTE EL PERÍODO IMPOSITIVO

La tasa de equivalencia es una simple modalidad del arbitrio sobre incremento de valor de los terrenos, a los que son aplicables las normas establecidas para determinar el incremento, tomando como valor inicial y final del decenio impositivo los que figuran en el Índice o Cuadro Municipal de Valoraciones; en ambas modalidades el hecho imponible se produce al término o cierre de cada período impositivo, en la modalidad ordinaria se produce por toda transmisión del dominio, como así lo establece el artículo 514, naciendo en la misma fecha la obligación de contribuir, y, en la tasa de equivalencia, el legislador estableció la ficción legal de transmisiones decenales, fijando períodos de diez años para tributar por plusvalías las personas jurídicas a que se refiere el artículo 516 de la Ley de Régimen local, por lo que ya esta Sala ha mantenido el criterio en sentencias anteriores, como la de 7 de

marzo último, de ser aplicable la Ordenanza vigente al cierre del decenio para todo el período comprendido entre el 1.º de abril de 1964 y el 31 de marzo de 1977, porque el hecho imponible no nace hasta la fecha del cierre del período, por lo que no cabe hablar de retroactividad de una norma aprobada con anterioridad al nacimiento del hecho imponible, pudiendo por ello afirmarse que la derogación y la retroactividad tienen como límites el respeto que merecen los derechos adquiridos y la estabilidad de las situaciones jurídicas creadas al amparo de la legislación sustituida, pero este respeto sólo procede de acreditarse como premisa o antecedente obligado, que los hechos y circunstancias tuvieran una total consumación con anterioridad a la vigencia de la norma, ya que, de otro modo, se desnaturalizaría con una amplitud en el tiempo que el legislador no la dio cuando expresamente no lo dijo en la posterior Ordenanza, por lo que no es de apreciar que la liquidación practicada por el Ayuntamiento de Bilbao, aplicando para todo el período decenal el tipo impositivo establecido en la Ordenanza vigente al cierre del decenio, infrinja el principio de irretroactividad, pues el hecho de que la Ordenanza anterior tuviera establecidos tipos reducidos para exaccionar la tasa de equivalencia no engendró derecho subjetivo a favor de la entidad o sociedad reclamante, puesto que aún no se había producido, en 1971, el hecho imponible. (Sentencia de 3 de mayo de 1978, Ar. 1.729).

Puede verse también la sentencia de 3 de mayo de 1978 (Ar. 1.730).

13. CONTRIBUCIONES ESPECIALES

Con arreglo a la doctrina sentada por este Alto Tribunal (sentencias de 22 de diciembre de 1961, 26 de marzo de 1967 y 14 de junio y 24 de septiembre de 1975) al no corresponder las obras municipales a proyecto de nueva urbanización, sino a lo que la jurisprudencia ha calificado de «someras obras de urbanización parcial», recobra todo su imperio el sistema general de la Ley de Régimen local, resultando inaplicable la normativa especial de la Ley del Suelo. (Sentencia de 31 de enero de 1978, Ar. 247).

14. CONTRIBUCIONES ESPECIALES: APROBACIÓN POR EL DELEGADO DE HACIENDA

CONSIDERANDO: Que no puede ser admitido el criterio expuesto del Tribunal *a quo* en orden a la intrascendencia de la falta de aprobación por el Delegado de Hacienda del acuerdo de la imposición de las contribuciones adoptado por el Ayuntamiento —falta plenamente acreditada en autos, incluso por certificación del Secretario de la propia Corporación municipal—, porque con arreglo al artículo 723, 2, y concor-

dantes de la Ley de Régimen local —texto articulado y refundido de 1955— corresponde necesariamente a dicho Delegado aprobar los acuerdos de imposición de exacciones municipales, siendo su acuerdo susceptible de recurso ante el Ministerio de Hacienda conforme al artículo 725 de la citada Ley.

La jurisprudencia de este Tribunal, en relación a la exigencia de la referida aprobación por el Delegado de los acuerdos de imposición municipal, y en la interpretación de los artículos a este fin anteriormente citados, ha establecido —en las sentencias de 24 de octubre de 1974, 10 de marzo de 1975, 29 de enero de 1977 y 15 de febrero del año actual, entre otras y como más recientes— que dicho acuerdo inicial de imposición, verdadera piedra angular de toda la subsiguiente actividad oficial y particular al respecto, ha de ser necesariamente ratificado por el Delegado de Hacienda, teniendo en consideración, como es lógico, las circunstancias concurrentes en el caso concreto, aun existiendo una Ordenanza general sobre la materia anteriormente aprobada y que al no hacerse así procede declarar la nulidad de los actos impugnados. (Sentencia de 26 de abril de 1978, Ar. 1.717).

15. CONTRIBUCIONES ESPECIALES: ASOCIACIÓN DE CONTRIBUYENTES: CONSTITUCIÓN TARDÍA

La denunciada demora en la constitución de la repetida Asociación de Contribuyentes llevó consigo la imposibilidad de examinar los proyectos, contratos y transacciones relativos a la ejecución de las obras, como quiere el artículo 26 del Reglamento de Haciendas locales, en cuya interpretación, y en la de la normativa que desarrollan los preceptos contenidos en la Sección 2.^a del Capítulo IV del Título I de dicho Reglamento en relación con el artículo 465 de la Ley de Régimen local, la doctrina jurisprudencial se ha pronunciado con reiteración de que son muestras las sentencias de 30 de marzo de 1970, 25 de octubre de 1971, 2 de octubre de 1975 y 14 de febrero de 1976, declarando que una Asociación de Contribuyentes constituida tardíamente genera un defecto esencial que entraña la nulidad del acuerdo de imposición de las contribuciones especiales, a la luz de cuya declaración ni es admisible la tesis del apelante del carácter de mero trámite del acto de constitución de la Asociación, ni, mucho menos, que su falta, estando en marcha las obras, no haya causado indefensión, cuando es patente que las mismas ya no pueden ser fiscalizadas con la antelación que los preceptos citados quieren, a cuya finalidad atiende el apartado a) del artículo 19 del Reglamento, ordenando la convocatoria de los afectados por contribuciones especiales para la reunión constitutiva de la asamblea una vez adoptado el acuerdo de su imposición. (Sentencia de 16 de marzo de 1978, Ar. 1.093).

X. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. APELACIÓN POR LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

CONSIDERANDO: Que el motivo de inadmisión de la apelación aducido (por incumplir el Ayuntamiento las normas establecidas para interponer el recurso de apelación) por la representación del señor F. M. carece de virtualidad jurídica a los efectos pretendidos, ya que al encontrarnos ante una segunda consideración, ante órgano superior de la misma escala, del mismo problema, en razón en lo esencial de los mismos fundamentos —y aunque la posición de las partes se haya alterado formalmente—, la tesis del ejercicio de acciones, a los efectos del exigible dictamen previo de letrado, acuerdo expreso, etc., no es jurídicamente admisible, tal como proclaman las sentencias de la Sala de 12 de abril de 1973 y 20 de mayo de 1974, entre otras, si la representación del Ayuntamiento apelante compareció en forma, incluido el correspondiente acuerdo municipal que así lo decidió en la primera instancia, la interposición del recurso de apelación contra la sentencia adversa no supone, propiamente, más que apurar, agotando, los medios de defensa que el ordeamiento le otorga y que como carga o exigencia inexcusable impone a la Administración municipal en el número 6 de la Orden de 11 de noviembre de 1957, dictada como desarrollo del artículo 370 de la Ley de Régimen local, y sin necesidad de que la interposición del recurso corporativo que la ampare, tal como últimamente ha declarado este Tribunal en auto de 14 de enero de 1976 como desarrollo de la doctrina ya contenida en las sentencias de 13 de marzo de 1972, 20 de mayo de 1974 y 3 de marzo de 1975, entre otras. (Sentencia de 9 de mayo de 1978, Ar. 1.997).

2. FALTA DE ACUERDO DEL PLENO MUNICIPAL RATIFICANDO EL ACUERDO DE LA COMISIÓN PERMANENTE

La falta de aportación a los autos de la certificación acreditativa del acuerdo de ratificación adoptado, pero no la omisión de la adopción de éste en el momento legalmente obligado para ello, que es, conforme indica el ya citado apartado b) del artículo 122 de la Ley de Régimen local, la primera sesión plenaria celebrada tras la adopción del acuerdo de la Permanente, ya que de no ratificarse pierde éste toda su eficacia y la interposición del recurso queda huérfana del acto de voluntad que la sustenta, determinando ello, por retroacción, la defectuosa interposición del recurso y la incidencia de éste en el supuesto de inadmisibilidad denunciado. (Sentencia de 7 de junio de 1978, Ar. 2.291).

XI. ORDENANZAS DE EXACCIONES

1. EL ACTO DE APROBACIÓN NO ES APELABLE

CONSIDERANDO: Que, prioritariamente al enjuiciamiento y resolución de la temática de esta apelación, la adecuación o no a derecho de la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona, de fecha 14 de junio de 1976, preciso y necesario se hace ver si estuvo bien admitida o no la mencionada apelación, cuestión que ha de resolverse en sentido negativo si tenemos en cuenta la cuantía de la liquidación controvertida, 44.982 pesetas, no susceptible de ser objeto de la presente apelación, sin que sea óbice a ello la modificación llevada a cabo por la Ley de 17 de marzo de 1973, en el artículo 94, 2, de la Ley de 27 de diciembre 1956, tal como sostuvo la Abogacía del Estado en el escrito de apelación de 19 de junio de 1976, puesto que ni las ordenanzas de exacciones son disposiciones de carácter general y, por ende, los índices, que forman parte de aquéllas, sentencia de este Tribunal de 25 de marzo de 1970, ni dichas ordenanzas son susceptibles de apelación por precepto específico del apartado b) del artículo 94 de la Ley jurisdiccional, por lo que, al haber un precepto especial que los excluye del trámite de apelación, no puede entrar en juego, en la mejor de las hipótesis, la reforma invocada por la Abogacía del Estado en el citado artículo 94 de la Ley jurisdiccional, y, a mayor abundamiento, ni la resolución del Delegado de Hacienda, modificando el cuadro de valores trienales de plusvalía, ni el acuerdo de dicha autoridad provincial, aprobando las ordenanzas en cuestión, son apelables, sentencias de este Tribunal de 11 de abril y 30 de octubre de 1975 y 18 de noviembre y 30 de octubre de 1973, respectivamente. (Sentencia de 4 de febrero de 1978, Ar. 275).

2. NO ES ILEGAL LA FIJACIÓN DE PLAZO DE CADUCIDAD DE LICENCIAS

CONSIDERANDO: Que igualmente es desestimable la alegación de ilegalidad de las Ordenanzas en el extremo de declarar la caducidad de las licencias, si en un plazo de seis meses, desde su otorgamiento, no se iniciaran las obras; plazo que, por lo que respecta a las que nos ocupan, si de algo peca es de dilatado, por contemplar otros tipos de licencias, que lo podrán justificar, por la envergadura de las obras a realizar, pero que por la menor entidad de las comprendidas en la actividad de que se trata podría justificar incluso un plazo inferior; de todas formas, el instituto de la caducidad se impone, como se impone en tantos campos del Derecho, por una razón muy simple: por la seguridad jurídica. (Sentencia de 5 de mayo de 1978, Ar. 1.957).

XII. POLICIA MUNICIPAL

1. LICENCIAS: CARÁCTER REGLADO DE LAS MISMAS

Que siendo reglada la actividad de la Administración municipal en materia de otorgamiento de licencias —según reiterada jurisprudencia recogida en la muy reciente sentencia de 28 de febrero de 1970—, ello significa, al decir de la de 25 de octubre de 1969, que se refiere a licencia de apertura de establecimiento, «que, de una parte, no puede concederse cuando a ello se opongan las normas correspondientes, y, por otra parte, no pueden negarse o sujetarse a determinadas restricciones si tanto la norma como la restricción no aparecen apoyadas en unas normas jurídicas previas». (Sentencia de 21 de abril de 1978, Aranzadi 1.832).

2. LICENCIAS: DERECHO DE EDIFICACIÓN POR EL PROPIETARIO

CONSIDERANDO: Que carece de virtualidad jurídica el llamado derecho de edificación del propietario como motivo amparador de la pretensión, por cuanto que la Ley configura las facultades dominicales sobre los terrenos, según su calificación urbanística, constituyendo el estatuto jurídico del suelo, de tal forma que las limitaciones y deberes establecidos definen el contenido normal de la propiedad según su carácter tal y como preceptúa el artículo 61 de la Ley. (Sentencia de 10 de junio de 1978, Ar. 2.367).

3. LICENCIAS: EL PAGO DE LA TASA NO PRESUPONE NECESARIAMENTE EL OTORGAMIENTO DE LA LICENCIA

CONSIDERANDO: Que si, como queda dicho, la situación fáctica no puede convertirse en sucedáneo de una titulación, si ésta no existe, naturalmente, tampoco puede servir como elemento de convicción de tal existencia el recibo de pago de tasas, por el concepto de apertura de establecimiento, expedido a nombre de la difunta esposa del actor, doña Genara M., por este Ayuntamiento, en mayo de 1966, ya que el devengo de este tipo de tributo se produce, constituyendo su *causa impositionis*, por el mero hecho de la utilización del servicio —artículo 436 de la Ley de Régimen local—, esto es, con sólo interesar el otorgamiento de la licencia, que es lo que pone en marcha la intervención de los técnicos municipales (ingenieros, ingenieros técnicos, médicos, etc.), lo que no prejuzga el resultado de estas intervenciones, que tanto puede ser favorable como adverso, el otorgamiento de lo interesado, produciéndose en este sentido una constante jurisprudencia —sentencias de 26 de oc-

tubre y 22 de diciembre de 1971 y 7 de junio de 1972, entre otras muchas—. (Sentencia de 3 de mayo de 1978, Ar. 1.924).

4. LICENCIA DE OBRAS: PLAZO DE CADUCIDAD

CONSIDERANDO: Que la sujeción del ejercicio de las licencias de obras a un plazo, ni es cuestión preceptuada por las normas generales (Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales y Ley del Suelo) ni responde tampoco a un principio dogmático de la institución del que poder inferir la legitimidad general de su decadencia o la de las prórrogas, antes bien atendiendo a su común naturaleza de actos de control preventivo sobre la sujeción del derecho de edificar a las normas urbanísticas, el principio habría de ser el de la vigencia mientras no se produjese modificación en los presupuestos determinantes del control efectuado (normas o criterios de apreciación), puesto que entre tanto resultaría innecesario un nuevo acto de intervención, tesis no ajena a un apoyo jurisprudencial como el que se desprende de la sentencia de esta Sala de 27 de febrero de 1976; por ello, sin duda, tanto la práctica administrativa como la doctrina de esta Sala han basado la posibilidad de establecer la caducidad de las licencias en la técnica de su condicionamiento al expedirlas, pero según lo prescrito en las ordenanzas municipales (sentencias de 13 de noviembre de 1975 ó 7 de junio de 1974), de tal suerte que tanto la caducidad misma como las posibilidades y modos de otorgar las prórrogas deberán aplicarse o interpretarse según lo dispuesto en dichas normas particulares y atendiendo al principio antes expuesto. (Sentencia de 25 de noviembre de 1977, Aranzadi 357 de 1978).

5. LICENCIA DE OBRAS: ANULACIÓN DE LAS MISMAS

Que admitido por lo que consignado queda que la licencia fue otorgada y la vigencia de la misma, al centrarnos en el examen de los acuerdos municipales recurridos, precisa consignarse que frente a la irrevocabilidad de los actos firmes declaratorios de derechos subjetivos que proclama el artículo 369 de la Ley de Régimen local, y no puede ponerse en duda que el que otorga una licencia tiene este carácter, que se ha traducido en la doctrina legal en la imposibilidad de que la Administración pueda volver sobre sus propios actos, salvo al resolver recursos de reposición, se presenta un régimen de excepción o de especial reglamentación, como declara la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de octubre de 1969, cuando afecta a las licencias u órdenes de ejecución de obras, al declarar el artículo 172 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 que podrán anularse por la Corporación o autoridad competente cuando se comprobase que han sido erróneamente otorgadas, sin perjuicio, en correlación con lo dispuesto en el artículo 16 del

Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955, de la indemnización de los daños al titular de la licencia o receptor de la orden; pudiéndose, por otro lado, y según el propio artículo 16, número 1, del Reglamento citado, ser revocadas las licencias cuando desapareciesen las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevinieran otras que de haber existido a la sazón habrían justificado su denegación y podrán serlo cuando se adopten nuevos criterios de apreciación. (Sentencia de 16 de diciembre de 1977, Ar. 361 de 1978).

6. LICENCIAS DE OBRAS: VALIDEZ DE LA PARTE ACORDE CON LA NORMA LEGAL

CONSIDERANDO: Que en lo referente al derribo de las obras de ampliación realizadas y que se acuerda en la sentencia contra la que se recurre, es preciso atenerse para ello a lo antes resuelto, con el fin de limitar únicamente el derribo de lo edificado a aquellas obras que por infringir la normativa urbanística aplicable son consideradas como ilegales y procede, en cuanto a ellas, la anulación parcial de la licencia concedida, y respetándose, en cambio, las restantes obras efectuadas que no incurrían en infracción legal alguna, incluyéndose las que si bien no están amparadas en dicha licencia tampoco se encuentran incurso en infracción del citado ordenamiento, porque con respecto a estas obras se necesita esperar a que se proceda a su posterior legalización para poder acordar en todo caso su demolición, revocándose también en este extremo la sentencia apelada. (Sentencia de 25 de noviembre de 1977, Ar. 358 de 1978).

7. LICENCIAS DE OBRAS: PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN INDUSTRIAL FIRMADO POR PERITO

CONSIDERANDO: Que a tenor de dicha sentencia si es cierto que el Estatuto de Formación Profesional de 21 de diciembre de 1928 sustituyó el aprobado por Decreto-ley de 31 de octubre de 1924, lo que no hizo fue limitar las facultades de los peritos, sino que guardó silencio al respecto, lo que no podía significar dejar la profesión sin contenido, por donde había que admitir la vigencia del artículo 35 del Decreto anterior, y el texto refundido de 21 de marzo de 1968, en su transitoria 5.ª, respeta los derechos que le reconocía a la legislación entonces vigente, como ya lo había previsto la disposición transitoria 3.ª de la Ley de Enseñanzas técnicas de 20 de julio de 1957; todo lo cual lleva al Tribunal Supremo, tras reiterar su convicción de vigencia del artículo 35 del Real Decreto de 31 de octubre de 1924, a admitir la facultad de los peritos para proyectar en concurrencia con los ingenieros las industrias

o instalaciones comprendidas en los límites que señalaba el Decreto últimamente citado, al decir que «los peritos industriales tendrán las facultades propias de los ingenieros industriales, limitadas a las industrias o instalaciones mecánicas, químicas o eléctricas cuya potencia instalada no excede de 100 C. V., la tensión de 15.000 V. y su personal de 100 obreros o contra maestres», si al restablecerlo en el supuesto de que estuviera derogado, y no lo está, se repite en dicha sentencia contra la tesis de la de 26 de mayo de 1972.

CONSIDERANDO: Que si a ello añadimos la expresa y concreta autorización a los ingenieros industriales para la construcción de edificaciones de carácter industrial y sus anejos y firma de planos o documentos referidos a aquellas materias, a tenor del Decreto de 18 de septiembre de 1935, no parece dudoso que estas facultades, si bien restringidas a los edificios que den cabida a instalaciones para las que se les reconoce aptitud de proyección, pueden desarrollarse por los peritos. (Sentencia de 23 de enero de 1978, Ar. 164).

8. LICENCIAS DE OBRAS: SUSPENSIÓN

CONSIDERANDO: Que si bien el criterio tradicional en Derecho español ha sido que los actos administrativos declarativos de derechos subjetivos no pueden ser anulados por la propia Administración autora de los mismos, sino previa declaración de lesividad y pretendiendo tal anulación ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, este criterio ha sufrido modificaciones por las Leyes de Régimen jurídico de la Administración del Estado, en su artículo 37, y 109 y 110 de la Ley sobre Procedimiento administrativo, con carácter excepcional en los casos supuestos y mediante el cumplimiento de los requisitos que expresa; y en la esfera local, referido a las licencias urbanísticas, cual es el caso presente, el artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, permite la anulación de las mismas cuando resultaren otorgadas erróneamente (párrafo 2), además de ser revocadas cuando desaparecen las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido, a la sazón, habrían justificado la denegación, y quedar sin efecto si se incumplieren las condiciones a que estuvieren subordinadas (párrafo 1); y el artículo 172 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana dispone que, cuando se comprobare que la licencia u orden de ejecución de las obras hubiere sido otorgada erróneamente, la Corporación o autoridad competente podrá anularla y disponer lo que previenen los dos artículos anteriores; por tanto, el acuerdo de suspensión de la licencia concedida al recurrente y que se combate en este recurso, será válido, al ser de la competencia municipal, tomado por el mismo órgano que otorgó la licencia y autorizado por los citados preceptos, siempre que se hayan cumplido los requisitos que éstos exigen para que su eficacia sea plena. (Sentencia de 1 de marzo de 1978, Ar. 1.023).

9. LICENCIAS DE OBRAS: SUSPENSIÓN INDEBIDA POR LA CORPORACIÓN: DAÑOS Y PERJUICIOS

La paralización de las obras supone la indemnización de daños y perjuicios, pues aquélla implica *per se* producción de un daño patrimonial concretado en el mayor coste de la construcción por encarecimiento de mano de obra y materiales, y este criterio, junto con las características de individualizado y económicamente evaluable, que es predicable del daño (artículo 40, 2, de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado) sufrido por el particular, determina la procedencia de la indemnización resarcitoria acordada por la sentencia apelada, conforme a las bases o criterios de apreciación establecidos con corrección en la misma y que son expresamente aceptados, al efecto de su ulterior concreción cuantitativa en fase de ejecución de sentencia, por lo que también en este aspecto merece confirmación la decisión judicial de la Sala Jurisdiccional de Vizcaya a que se contrae esta apelación. (Sentencia de 16 de diciembre de 1977, Ar. 361 de 1978).

10. LICENCIAS DE OBRAS: PARALIZACIÓN A PRETEXTO DE QUE SE INVADE TERRENO MUNICIPAL

Que el problema básico que plantea esta litis consiste en el examen de la legalidad de los acuerdos impugnados, en cuanto disponen la paralización de obras amparadas con la correspondiente licencia de edificación y demolición de lo construido, con el único fundamento que le sirve de base, informe del arquitecto municipal, según el que las obras en ejecución ocupan parte de parcela de propiedad municipal, ya que las demás justificaciones alegadas en el escrito de demanda habrán de ser descartadas en posterior consideración, y al fin expuesto es de perfecta aplicación la doctrina de nuestro más Alto Tribunal magistralmente expuesta en la sentencia de su Sala 4.ª, de 23 de octubre de 1964, según la que la actividad municipal en la materia no es discrecional, sino reglada, y por tanto la autorización debe concederse cuando la obra se ajuste a las alineaciones y condiciones establecidas por el Plan de ordenación urbana y las ordenanzas en vigor, sin que sea posible ponderar otros motivos, ni aun siquiera el eventual conflicto entre la titularidad del peticionario respecto a la finca y el carácter de bien patrimonial que el Ayuntamiento le atribuye, pues de otro modo la Corporación municipal utiliza una potestad que le está concedida por modo exclusivo para la gestión urbanística como medio defensa de su patrimonio. (Sentencia de 10 de marzo de 1978, Ar. 1.118).

11. LICENCIAS DE OBRAS Y APERTURA DE ESTABLECIMIENTO CONJUNTAMENTE

CONSIDERANDO: Que además tampoco es posible admitir la conclusión de la parte apelante de que el otorgamiento de la licencia de construcción presupone la de apertura y menos aún que se otorgase tácitamente por la sola concesión del citado permiso de obras, porque, según el artículo 22, número 3.º, del Reglamento de Obras y Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955, no se concederá tal permiso sin el otorgamiento de la licencia de apertura cuando fuere procedente, toda vez que en estas actividades reglamentarias es necesaria la licencia municipal de apertura, ya que la competencia municipal en torno a ella no es exclusiva, sino concurrente, con la de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, y su acuelo desfavorable es vinculante; y como en este caso no se han cumplido estos requisitos, es indudable que dicha industria funcionaba clandestinamente. (Sentencia de 14 de febrero de 1978, Ar. 632).

Otra similar, la de 13 de diciembre de 1977, Ar. 360 de 1978.

12. LICENCIAS DE OBRAS: ERROR: CONSECUENCIAS

Lo que queda por dilucidar es si la licencia originaria se expidió por error y, en caso afirmativo, a quién es imputable, pues si bien los citados artículos 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales y 172 de la Ley del Suelo de 1956 establecen sin distingos la responsabilidad de la Administración ante estas revocaciones de licencias, por error, la jurisprudencia, con toda justicia, ha declarado la improcedencia de indemnizar al administrado, cuando el mismo, con su conducta, provocó la equivocación sufrida por el órgano administrativo (sentencias de 14 de febrero y 11 de junio de 1975); criterio que de forma rotunda ha generalizado la nueva Ley del Suelo en su vigente texto refundido de 9 de abril de 1976, al disponer que «en ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado» (artículo 232). (Sentencia de 24 de enero de 1978, Ar. 516).

13. LICENCIAS DE OBRAS: BASTA LA EXISTENCIA DE PLAN GENERAL PARA OTORGARLAS

Cuando el Plan general es lo suficientemente amplio y detallado que dé a conocer la zonificación, uso y características de volumen, destino y demás datos exigibles a las construcciones de la zona, la licencia no puede denegarse, amparándose en la inexistencia del Plan parcial, por-

que en estos supuestos resulta innecesario al ofrecer el Plan general y ordenanzas existentes todas las previsiones exigibles (y propias del Plan parcial) en relación con la zonificación, volumen y condiciones de edificabilidad (sentencias de 30 de mayo de 1970, etc.). (Sentencia de 28 de enero de 1978, Ar. 519).

14. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS

Es claro e incontestable que el señor L. instó, realmente, una doble licencia de la Corporación municipal demandada, pues instaba tanto la de obras, específicamente destinada a la construcción de unas corralizas para la estabulación, cría y engorde de ganado de cerda, como la de apertura de dicha instalación, al decir que se trata de instalar una industria de esa naturaleza, calificada legalmente como insalubre y molesta, por lo que ella debe ser objeto de aprobación por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos y, en su día, de inscripción en el registro correspondiente, lo cual supone que fue la Corporación instructora del expediente la que en él cometió la infracción de no darle el curso establecido en el artículo 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, en relación con el señalado en el artículo 30 y siguientes del Reglamento de Actividades Molestas, pues, como señala el párrafo final de aquél, no debe concederse permiso de obras para la edificación de inmuebles o instalaciones destinadas a finalidades específicas, sin conceder simultáneamente la licencia de apertura procedente, si ella fuese necesaria, cual, sin duda, en el caso acontece; pudo, pues, suponer el señor L. que la licencia concedida el 5 de octubre de 1965 era suficiente para ambas finalidades. (Sentencia de 17 de febrero de 1978, Ar. 686).

15. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS: COMPETENCIA DEL ALCALDE PARA SUSPENDERLAS

CONSIDERANDO: Que la parte recurrente alega una supuesta nulidad de la resolución impugnada en este recurso, por haber sido aquella adoptada por la Alcaldía, cuando debería haber sido por la Comisión Permanente, supuesta nulidad que debe rechazarse, ya que no existe precepto legal ni reglamentario que determine que en casos como el que es objeto de este recurso, paralización de una determinada industria por estimar que la misma es clandestina, al carecer su titular de licencia, por haber sido otorgada una en su día para actividad diferente en el mismo local, la competencia para la adopción del acuerdo impugnado corresponda a la Comisión Permanente, y por eso ningún precepto cita en apoyo de su tesis la parte recurrente, viniendo por el contrario determinada la competencia de la Alcaldía, tanto en los apartados

b) —«hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento»— y e) —«reprimir las infracciones de ordenanzas y reglamentos»— del artículo 116 de la Ley de Régimen local, como en los artículos 6.º y 38 del Reglamento de 30 de noviembre de 1961 y 15 de la Orden de 15 de marzo de 1963. (Sentencia de 7 de febrero de 1978, Ar. 579).

16. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS: GALERÍAS DE ALIMENTACIÓN

Para la resolución de esta petición ha de partirse del hecho indudable de que las actividades que se desarrollan en la galería de alimentación citada, como en todas las de la misma índole, están sujetas al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, dada la redacción del artículo 1.º de tal Reglamento, y la inclusión de muchos de sus establecimientos en el nomenclátor de mismo; por tanto, para que tales galerías comiencen a funcionar y se abran al público sus establecimientos es preciso que hayan sido autorizadas y se hayan otorgado las licencias de apertura, siguiendo los trámites establecidos en los artículos 29 y siguientes de tal Reglamento y los señalados en el Decreto de 24 de marzo de 1966, para el Municipio de Madrid, procedimiento y garantías para los vecinos que han de ser cumplidos por la Corporación municipal antes de conceder la licencia de construcción de las galerías, según determina el artículo 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, por llevar incluida la construcción con un destino específico ya determinado desde su iniciación, la instalación que en las mismas ha de realizarse.

Y al no poseer licencias de apertura ninguno de los establecimientos sitos en la galería de alimentación de la avenida de Bruselas, número 43, ni haberse comprobado y certificado por los servicios municipales, haberse adoptado las medidas correctoras que les hubiesen sido impuestas por el organismo competente, para que aquéllas puedan concederse, su funcionamiento es completamente ilegal y han de ser clausuradas y suspendida su actividad hasta tanto se les conceda la licencia, previa comprobación de su instalación adecuada, lo que lleva consigo la estimación total de la demanda. (Sentencia de 13 de diciembre de 1977, Ar. 360 de 1978).

17. RUINA FÍSICA Y ECONÓMICA DE FINCA

La escasa reglamentación legal en materia de declaración de ruina circunscrita casi exclusivamente a lo dispuesto en el artículo 170 de la Ley sobre Régimen del Suelo y el artículo 114 de la Ley de Arrendamientos urbanos ha tenido su complemento en la muy abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ha ido estructurando toda una verdadera doctrina sobre la materia, siendo sus últimas manifestaciones

aquellas que distinguen dos supuestos de ruina, la llamada «ruina física» y la llamada «ruina económica», comprendidas ambas en los apartados a) y b), respectivamente, del párrafo 2.º del artículo 170 de la Ley de Régimen del Suelo de 12 de mayo de 1956 (sentencias de 10 de diciembre, 7 de junio, 15 de abril y 29 de noviembre de 1968, 14 de abril de 1967 y 15 de enero de 1962, entre otras muchas), la primera que contempla circunstancias físicas que hacen que la finca no sea susceptible de reparación, y que supone su fin como cosa objeto de un arrendamiento, mientras que para la ruina económica basta con que sea necesario hacer reparaciones que superen la mitad del valor del inmueble, con independencia de cual sea su estado físico, ya que lo que se toma en cuenta únicamente es el costo de las reparaciones necesarias par conservar la cosa en estado de servir para el uso pactado, lo que hace que la situación o estado de ruina se configure exclusivamente en función del valor que tiene el inmueble, con exclusión del valor del solar, bastando con que concurra una de ambas situaciones —la física o la económica— para que proceda la declaración de ruina. (Sentencia de 3 de febrero de 1978, Ar. 570).

XIII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. RECURSO DE REPOSICIÓN

La doctrina jurisprudencial tiene reiteradamente admitido que debe considerarse como recurso de reposición cualquier pretensión actuada por parte legitimada para ello que tienda a obtener la revocación del acto administrativo que se estima es contrario a Derecho. (Sentencia de 6 de marzo de 1978, Ar. 866).

2. DENEGACIÓN PRESUNTA DE PETICIÓN O RECLAMACIÓN ANTE LA CORPORACIÓN LOCAL

CONSIDERANDO: Que la fundamental discrepancia entre las partes se concreta en la aplicación al caso del artículo 374 de la vigente Ley de Régimen local, que establece la denegación presunta de «toda petición o reclamación» cuando pasados tres meses desde su entrada en el registro sin que se notifique su resolución y denunciada la mora dentro del año, contado desde su presentación, transcurra otro mes sin resolver, norma que según la recurrente no es de aplicación por referirse tan sólo a las peticiones y por tanto no sería aplicable a las reclamaciones, pero esta alegación no puede aceptarse, ya que de modo claro establece el mismo precepto que se entenderá denegada toda petición o reclamación, por lo que también cuando se trate de una reclamación, como en el caso presente ocurre, son de aplicación los requisitos exigidos

dos en el citado artículo para que pueda entenderse denegada la reclamación, y como quiera que entre estos requisitos figuran el transcurso de tres meses desde la entrada en el registro, la denuncia de la mora y el transcurso de otro mes a partir de ésta, y tales requisitos no existen en este caso, no cabe entender denegadas las reclamaciones presentadas por la recurrente al Ayuntamiento. (Sentencia de 15 de marzo de 1978, Aranzadi 1.068).

XIV. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION

CONSIDERANDO: Que, por lo dicho, es ya intrascendente, salvo supuestos de fuerza mayor, que el daño sea consecuencia del funcionamiento anormal de los servicios públicos, al ser dicha responsabilidad secuela del riesgo que supone la actividad administrativa, quedando marginadas la licitud o ilicitud de su actuar o el que se produzca por actos u omisiones puramente materiales o de hecho, bastando con que causen perjuicios a los administrados —postura que empieza a abrirse paso y de ello es ejemplo la sentencia de 15 de noviembre de 1962 y que adquiere carta de naturaleza en las de 14 de octubre de 1969 y 27 de enero de 1971—, con lo que indudablemente se ha dado entrada a criterios de responsabilidad objetiva; por lo que podemos afirmar, recogiendo la expresada doctrina de la que se hace eco la sentencia de 23 de enero de 1970, que ya no se requiere en este tipo de pretensiones la concurrencia de aquellos tres clásicos requisitos tomados del campo civil: realidad del daño, culpa o negligencia y relación de causalidad entre aquéllos y la acción u omisión culpable o negligente, sino que, conforme a la actual normativa, hay que estimarlos modificados en el sentido de que la efectiva realidad del daño material e individualizado, para recoger los términos del artículo 406 de la Ley de Régimen local, no sean consecuencia de fuerza mayor y procedan del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en relación de causa a efecto, sin interferencias en el nexo causal, correspondiendo la prueba del daño y su origen al reclamante de la indemnización, y la de los hechos impositivos de la pretensión, fuerza mayor y culpa del agente, a la Administración demandada, en adecuada y correcta aplicación del artículo 1.214 del Código civil y de la doctrina legal producida en su entorno. (Sentencia de 9 de mayo de 1978, Ar. 1.996).

XV. SEGURIDAD SOCIAL AGRARIA

1. CUOTA EMPRESARIAL DE LAS CORPORACIONES LOCALES

CONSIDERANDO: Que reiterada por una constante doctrina de este Tribunal la existencia de un cambio normativo en materia de Seguridad Social Agraria, a partir de la Ley de 22 de diciembre de 1970 y co-

rrespondiente texto refundido de 23 de julio de 1971, que impuso a su vez una correlativa modificación de la orientación jurisprudencial que ha mantenido con la declaración de legalidad del Reglamento de 23 de diciembre de 1972, la negación del carácter económico-administrativo de las cuestiones relativas a la cuota empresarial agraria y la legalidad de la imposición de cuotas a los Ayuntamientos o Corporaciones, aunque no empleen operarios en la explotación de sus montes, es obligado, al hilo de tales declaraciones, cuya notoriedad hace innecesaria una cita pormenorizada de sentencias, bastando por vía de ejemplo las de 4 de febrero y 5 de diciembre de 1977 y las en ellas mencionadas, rechazar la apelación interpuesta contra la sentencia de la Audiencia de Burgos de 21 de abril de 1976 que, dada la fecha a que se refieren las cuotas empresariales exigidas a los apelantes, se pronunció ajustada a la legalidad vigente y a la doctrina tan repetidamente sentada por este Tribunal en la materia de Seguridad Social Agraria objeto de controversia. (Sentencia de 13 de marzo de 1978, Aranzadi 1.036).

2. CAMBIO EN LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL

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 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 22 de febrero de 1978, Ar. 642).

Otras similares en esta materia son las de 20 de febrero de 1978 (Aranzadi 399) y 27 de febrero del mismo año (Ars. 445 y 446).

XVI. SERVICIOS

1. MERCADOS: OBLIGACIÓN DE INTEGRARSE EN EL MERCADO CENTRAL A MAYORISTAS ESTABLECIDOS LEGALMENTE CON ANTERIORIDAD: INDEMNIZACIÓN

CONSIDERANDO: Que pudo la Administración municipal para conseguir el objetivo de concentración de los mayoristas de frutas y hortalizas en el mercado central, siguiendo la directriz recogida en la transitoria segunda de la ordenanza, disponer, en el plazo que estimara oportuno y con sujeción a la forma prevista para hacer cesar la actividad comercial en los locales autorizados al efecto, esto es, mediante la revocación de las licencias otorgadas, con la consiguiente indemnización de daños y perjuicios, la concentración, mas lo que estaba vedado a aquélla es ordenar la integración en indicado mercado de los «mayoristas» que legítimamente ejercen el comercio en los distintos establecimientos de la ciudad, y no pudo hacerlo sin el preceptivo resarcimiento (ni bajo la modalidad de otorgar a los titulares de aquellos establecimientos una concesión en el mercado central, pues sólo aceptando los mayoristas, como fórmula sustitutiva de la expresada indemnización, la de pasar a ser concesionarios en aquél, con sujeción al contenido económico que se aplicó a los antiguos asentadores del desaparecido Mercado del Borne o de los mayoristas que ejercían su comercio en la zona de este mercado, hubiera podido tener virtualidad el objetivo municipal de lograr la concentración, evitando la indemnización.

El acto administrativo origen del recurso comporta una virtual revocación de las licencias municipales que amparaban el ejercicio de tal actividad, revocación surgida o puesta en práctica como consecuencia de una nueva adopción de criterios, pues la municipalización del mercado central gestionado por empresa mixta y la determinación de uso obligatorio del mismo por todos los comerciantes mayoristas, plasmada en la ordenanza municipal con base legal en el artículo 19, b), del Reglamento de Servicios, entrañan, desde esta perspectiva, un nuevo y diverso criterio municipal en cuanto a la regulación del ejercicio del comercio mayorista, frente al cual devienen ineficaces a través de la revocación las licencias anteriores, y este modo revocatorio conlleva ineludiblemente, por mor del artículo 16, número 3, del expresado Reglamento de Servicios, la necesidad de indemnizar daños y perjuicios a los titulares de dichas licencias, en cuanto que aquí la revocación desemboca en el cese de una actividad comercial preexistente y, por tanto, reviste carácter expropiatorio, a la luz del amplio concepto del instituto de expropiación forzosa del artículo 1.º de la Ley reguladora de 16 de diciembre de 1954, lo que requiere la previa indemnización para que legalmente se produzca el cese en la actividad así extinguida. (Sentencia de 21 de febrero de 1978, Ar. 694).

2. TRANSPORTES FUERA DEL CASCO DE LA POBLACIÓN

Hay que poner de relieve que las líneas discutidas van más lejos de los límites del casco urbano de la ciudad de Alicante y que ello, según resulta de las actuaciones y de la resolución del Ministerio de Obras Públicas de 25 de octubre de 1972, no es una mera posibilidad potencial, sino una realidad fáctica a considerar, lo que realmente ofrece interés es el sistema de articulación de competencias de la Ley de Régimen local, cuyo apartado e), del artículo 101, atribuye a las Corporaciones municipales competencia en materia de transportes terrestres, con la Ley de Ordenación de los Transportes por carretera de 27 de diciembre de 1947 y el Reglamento para su aplicación de 9 de diciembre de 1949, infiriéndose de dichos textos que si bien ambos organismos tienen competencias propias, la del Estado tiene un carácter más preponderante, pues ella sólo queda excluida de los cascos urbanos de las poblaciones, que se delimitarán conforme a la normativa de esta legislación específica, en general, con arreglo a la distancia de 500 metros como solución de continuidad urbana, y formalmente por la Administración del Estado en los casos de duda o de población diseminada; y la actuación municipal rebasó los límites superficiales de su competencia para invadir la del Estado, particular éste que constaba a la Administración municipal alicantina, tanto por la protesta formulada por la Sexta Jefatura Regional de Transportes Terrestres en 22 de marzo de 1969, como por la reclamación articulada por la compañía hoy impugnante en el trámite de información pública de las concesiones, respecto de la que recayó un Decreto de la Alcaldía de 3 de marzo de 1969 en el que se dice «que el concepto a título meramente enunciativo expuesto y relacionado en la cláusula 1.ª de dichas bases no implica, por el momento, la extensión del servicio general de transportes proyectado fuera del casco urbano o superficie viaria actualmente utilizada por nuestro servicio, hasta tanto que dicho perímetro sea ampliado legalmente, cuyo trámite se gestiona en estos momentos»; es decir, la Corporación municipal alicantina era consciente de su absoluta y radical falta de competencia en el momento de hacer el otorgamiento de las concesiones, lo que determina su nulidad conforme al supuesto del apartado a) del párrafo 1.º del artículo 47 de la Ley de Procedimiento administrativo. (Sentencia de 6 de marzo de 1978, Aranzadi 866).

XVII. URBANISMO

1. PLAN DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA PRESENTADO POR PARTICULAR: TRAMITACIÓN

CONSIDERANDO: Que los artículos 32 a 35 de la Ley del Suelo regulan el procedimiento administrativo para la aprobación y promulgación de los Planes de ordenación urbana y establecen tres fases procesales sucesivas, calificadas de aprobación inicial, provisional y definitiva; trámites aplicables e ineludibles, tanto a los supuestos de iniciativa como a los de colaboración particular (art. 42).

CONSIDERANDO: Que de ello se deduce que en los casos de Planes y proyectos de urbanización confeccionados por los particulares la única misión que inicialmente compete a la Corporación municipal encargada de su tramitación con vistas a su ulterior aprobación o desaprobación (artículo 42 de la Ley del Suelo) es la de constatar o recabar todos y cada uno de los datos y documentos que se enumeran y exigen en el artículo 41, ya que tiempo habrá después para estudiar la propuesta y resolver su procedencia; si están todos esos antecedentes y la documentación está completa, no cabe otra alternativa que la aprobación inicial, que, ya se ha indicado, nada prejuzga ni resuelve y no es más que una providencia de incoación o admisión a trámite, a fin de pasar seguidamente a la subsiguiente fase de instrucción o información pública, establecida con términos imperativos en el citado artículo 32, 1, de la Ley del Suelo; tan sólo después de ambos trámites iniciales —incoación e información— es cuando la Corporación, en vista del resultado de la información y de otros asesoramientos que estime necesarios o convenientes, puede y debe resolver sobre su aprobación provisional, con o sin modificaciones (art. 32, 2), bien entendido que en todo caso la última palabra corresponde a la Comisión de Urbanismo competente para otorgar o denegar la aprobación definitiva, la cual, en su caso, es la que habrá de señalar las deficiencias de orden técnico y subsiguientes modificaciones que procediere introducir (art. citado); de cuya normativa se deduce claramente que ni siquiera en la fase ulterior —aprobación provisional— puede la Corporación municipal cerrar el paso al trámite final de la aprobación definitiva, sino proponer lo que estime conveniente por vía de informe, con vista del resultado de la información y estudio de las reclamaciones y alegaciones que pueden hacerse y demás que considere necesario. (Sentencia de 20 de enero de 1978, Ar. 510).

2. PLANES DE ORDENACIÓN: NORMAS SUBSIDIARIAS Y COMPLEMENTARIAS

Partiendo del principio de la obligada observancia de los Planes de urbanización, artículo 45 de la Ley del Suelo, que no admiten reserva de dispensación alguna, artículo 46, una vez aquéllas adquieran la ejecutividad que dimana su aprobación y publicación, conforme al artículo 44 del mismo Cuerpo legal, debiéndose adecuar las licencias municipales de edificación del artículo 165 de dicha Ley al planeamiento vigente que resulte aplicable, que es el aprobado en la fecha en que se autorice la construcción, dada la duración indefinida de los Planes de ordenación y los proyectos de urbanización, artículo 36; sin que pueda oponerse a la necesaria sujeción a un Plan general de ordenación urbana de un Municipio que contenga las determinaciones que le son propias, artículo 9.º, y las correspondientes a los Planes parciales, artículo 10; las complementarias o subsidiarias emanadas de la Comisión Provincial de Urbanismo previstas en el artículo 57, por cuanto, según el artículo 58, tales normas regirán solamente en el supuesto de que no existiere Plan de ordenación urbana debidamente aprobado. (Sentencia de 13 de febrero de 1978, Ar. 629).

3. SILENCIO POSITIVO Y NEGATIVO: CARÁCTER

Ello supone la aplicación al caso de la doctrina establecida en la sentencia de la Sala 4.ª del Tribunal Supremo de 29 de octubre de 1974, que señala que el silencio administrativo, tanto el negativo como el positivo, «fueron creados en beneficio y protección del particular frente a la Administración para evitar a aquél los injustos perjuicios que pudieran derivársele de la no resolución o dilación indefinida por los órganos administrativos» y que el silencio positivo, cuando su existencia es de precedente estimación, cual en el caso de autos, derivan determinadas peculiaridades, cual es la relativa a que «una vez que ha tenido lugar la estimación de una pretensión por el paso del tiempo especialmente señalado, sujeta (a la propia Administración), como ha puesto de relieve la doctrina de los tratadistas de la especialidad y la propia jurisprudencia de este Alto Tribunal (son palabras textuales de la sentencia que se reseña), que por conocida excusa de su cita concreta», añadiendo la citada sentencia que «por no ser aplicable a estos casos el principio que rige en el silencio negativo de la obligatoriedad de la Administración de dictar resolución expresa, constituyendo, por el contrario (el plazo establecido), un límite a la asunción administrativa ulterior», en razón a que «creando el acto (presunto) derechos subjetivos a favor de aquellos a quienes afecta la estimación, sólo puede la Administración ejercer sus facultades de revisión dentro de los cauces legales, no pudiendo ser revocados ni anulados, salvo en los

casos de nulidad absoluta», siendo de hacer notar que tanto esta sentencia como la de 16 de marzo de 1966, que también sostiene la misma doctrina, establecen que «al revés de lo que ocurre con el supuesto general de silencio con signo negativo, la Administración no puede modificar, mediante la emisión de un acto posterior expreso, la situación jurídica creada automáticamente por el transcurso del plazo dentro del cual estaba obligada a decidir», lo que supone, en doctrina de las dos mencionadas sentencias, que los derechos que de la resolución presunta positiva dimanarían «gozan de idénticas garantías de seguridad y permanencia que los declarados por acuerdo expreso y categórico». (Sentencia de 3 de marzo de 1978, Ar. 860).

4. SUELO RÚSTICO: CONSTRUCCIÓN QUE INFRINGE LA NORMATIVA URBANÍSTICA

Demostrado en las actuaciones que no existe un Plan general de ordenación urbano para La Ametlla del Vallés, ni mereció la aprobación de la Comisión Provincial de Urbanismo de Barcelona el que empezó a confeccionar, según acredita la diligencia acordada para mejor proveer por la Sala, resulta evidente que dichas licencias autorizaron unas edificaciones en suelo rústico con infracción evidente del artículo 69 de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación urbana, vulnerando además los volúmenes de edificación fijados en dicho precepto, extremo éste en el que hay que confirmar la sentencia apelada con la consiguiente secuela de demoler lo indebidamente edificado en acatamiento a cuanto dispone el artículo 172 de la Ley antes invocada de 12 de mayo de 1956. (Sentencia de 28 de febrero de 1978, Ar. 1.020).

XVIII. VIVIENDAS

1. CONVERSIÓN EN LOCAL DE NEGOCIO

CONSIDERANDO: Que de las actuaciones existentes en el expediente que se depura resulta patente que el local en donde el actor trata de instalar su actividad de imprenta era con anterioridad una vivienda en la cual, además de tratar de llevar a efecto un aprovechamiento del corral posterior, cual realizaron los anteriores propietarios, se ha procedido a verificar una transformación total del mismo, derribando los tabiques y convirtiéndolo en un local de negocio apto para la finalidad para la que la licencia se postula; y como la citada transformación se ha verificado sin obtener la autorización imprescindible que señala el párrafo 2.º de la disposición adicional 1.ª de la Ley de Arrendamientos urbanos, que expresamente ha de otorgar la Fiscalía de la Vivienda, o, al menos, tal obtención no ha sido acreditada, pese a que el recurrente

fue expresamente requerido para ello, se está en la necesidad de declarar la conformidad jurídica de los acuerdos impugnados, por cuanto el precepto mencionado prohíbe de modo expreso a los Ayuntamientos el otorgamiento de licencias que permitan el aprovechamiento de locales transformados al margen de lo establecido en la Ley. (Sentencia de 11 de marzo de 1978, Ar. 1.122).

2. VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL: DESAHUCIO ADMINISTRATIVO POR AYUNTAMIENTO

En el Reglamento de 24 de julio de 1968 se distinguen dos fases para estos expedientes, encomendándose la de instrucción, cuando las entidades enumeradas en el artículo 141 del texto reglamentario se trata, entre las cuales se hallan los Ayuntamientos y Patronatos y organismos dependientes de estas Corporaciones, a éstas y reservando la decisión para el Instituto Nacional de la Vivienda, al que deberá ser remitido el expediente con la pertinente propuesta de resolución, una vez se hayan realizado las comprobaciones necesarias y el particular afectado haya realizado las alegaciones pertinentes, siendo de señalar le corresponde tanto si dichas viviendas, locales o servicios son de la pertenencia del citado Instituto, como si ellas son del dominio o fueron promovidas por las entidades de que el precepto hace referencia, entre las cuales se hallan los Ayuntamientos, Patronatos municipales o entidades similares de ese orden; y a la conclusión que de lo expuesto deriva, no es obstáculo que el artículo 125 del Reglamento de Bienes de las Entidades locales no figure entre las disposiciones derogadas a través de la final primera del texto reglamentario de 1968 y del anexo derogatorio que a ella sigue, por cuanto lo cierto es que tal precepto tampoco es mencionado en la segunda parte del anexo, donde se enumeran las disposiciones que quedan en vigor. (Sentencia de 10 de abril de 1978, Ar. 1.603).

XIX. ZONA MARITIMO-TERRESTRE

PLAYAS: FACULTADES MUNICIPALES EN ELLAS

CONSIDERANDO: Que las playas y la zona marítimo-terrestre, en cuanto forman parte del término municipal, se hallan sujetas a la posibilidad de ordenación urbanística por parte de los Ayuntamientos a través de Planes generales de ordenación urbana y su desarrollo en Planes parciales, así como de otros instrumentos urbanísticos. (Sentencia de 16 de diciembre de 1977, Ar. 361 de 1978).

