

2, RESEÑA DE SENTENCIAS

SUMARIO: I. ACTO ADMINISTRATIVO: 1. EJECUTIVIDAD DEL MISMO. 2. NACIDO DEL SILENCIO DE LA ADMINISTRACIÓN.—II. BIENES: 1. CAMINOS RURALES: COMPETENCIA MUNICIPAL. 2. INVENTARIO DE BIENES MUNICIPALES. 3. RECUPERACIÓN ADMINISTRATIVA DE FUENTE, EJIDO Y CAMINO PÚBLICOS.—III. CONTRATACION ADMINISTRATIVA: 1. INCOMPATIBILIDAD PARA SER CONTRATISTAS DE LOS PARIENTES DE MIEMBROS DE LA CORPORACIÓN HASTA EL TERCER GRADO. 2. NATURALEZA ADMINISTRATIVA O CIVIL DEL CONTRATO. 3. REVISIÓN DE PRECIOS.—IV. FUNCIONARIOS: 1. FACULTADES DE LOS ENTES PÚBLICOS LOCALES. 2. PLANTILLA Y ESCALAFÓN.—V. HACIENDAS LOCALES: 1. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: ÍNDICES DE VALORES. 2. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN. 3. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: SUJECCIÓN DE TERRENO URBANIZADO POR EL SISTEMA DE COMPENSACIÓN. 4. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TERRENOS DESTINADOS A VIALES. 5. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TERRENOS DESTINADOS A VIALES O ZONAS VERDES. 6. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA: EXENCIÓN DE TABACALERA, S. A. 7. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA. 8. CONTRIBUCIONES ESPECIALES: ASOCIACIÓN ADMINISTRATIVA DE CONTRIBUYENTES. — VI. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO FUERA DE PLAZO.—VII. POLICIA MUNICIPAL: 1. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS: LICENCIA MUNICIPAL. 2. RUINA: CONCEPTO.—VIII. URBANISMO: 1. PLANES DE ORDENACIÓN URBANA: EXIGENCIA DE SU PUBLICACIÓN. 2. SUELO RÚSTICO.—IX. ZONA MARITIMO-TERRESTRE: LICENCIA MUNICIPAL.

I. ACTO ADMINISTRATIVO

1. EJECUTIVIDAD DEL MISMO

CONSIDERANDO: Que siendo una de las características del acto administrativo su ejecutividad, ésta es proclamada no sólo por la Ley de Régimen local, Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones locales y Ley de Procedimiento administrativo, sino incluso por la Ley que regula la Jurisdicción contencioso-administrativa, cuyo artículo 122 parte del principio de que la interposición de un recurso jurisdiccional no impide a la Administración ejecutar el acto o

la disposición objeto del mismo, principio que constituye la norma general, frente a la excepción, reservada por el legislador solamente para aquellos casos en los cuales la ejecución del acto impugnado hubiese de ocasionar daños o perjuicios de reparación imposible o difícil.

CONSIDERANDO: Que al interpretar el artículo 122 de la Ley de la Jurisdicción, el Tribunal Supremo, en sentencias de excusada cita por su reiteración, ha declarado que los daños o perjuicios de carácter económico son siempre reparables, sobre todo cuando una de las partes obligadas al pago puede ser la Administración pública, que ha de ser tenida siempre como solvente. (Auto de 24 de mayo de 1978, Ar. 2.691).

2. NACIDO DEL SILENCIO DE LA ADMINISTRACIÓN

CONSIDERANDO: Que por virtud del silencio administrativo, cuando la Administración no resuelve expresamente petición del particular, éste denuncia la mora en decidir y transcurren los sucesivos plazos de tres meses, según el artículo 38 de la Ley de 27 de diciembre de 1956, nace acto administrativo denegatorio de lo pedido, que es impugnabile jurisdiccionalmente si, además de agotados los recursos administrativos ordinarios, tiene carácter de definitivo o siendo de trámite decidiera directa o indirectamente el fondo del asunto de tal modo que pusiese término a la vía administrativa o hiciere imposible o suspendiese su continuación, como previene el precedente artículo 37, 1. (Sentencia de 28 de septiembre de 1978, Ar. 2.938).

II. BIENES

1. CAMINOS RURALES: COMPETENCIA MUNICIPAL

CONSIDERANDO: Que si bien es cierto, como ha establecido una doctrina jurisprudencial que por reiterada excusa su cita en detalle, que los caminos rurales que ponen en comunicación núcleos urbanos, como es el de autos, en cuanto afectados a un uso público común o general, se encuadran entre los bienes demaniales cuya vigilancia y conservación vienen encomendadas a los Municipios titulares, estando éstos habilitados para la recuperación posesoria de los mismos en los términos de los artículos 404 de la Ley de Régimen local, 344 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones locales y artículo 55, 1, del Reglamento de Bienes, tutelando así mediante esta privilegiada acción recuperatoria de oficio el mantenimiento de la afección pública de dichos caminos, también lo es que la usurpación o los actos dirigidos a menoscabar dicho uso público han de aparecer claramente producidos a través de lo actuado en el expediente municipal al efecto sustanciado. (Sentencia de 27 de abril de 1978, Ar. 2.610).

2. INVENTARIO DE BIENES MUNICIPALES

Si bien las Corporaciones locales pueden incluir en el inventario de sus bienes y deben velar por su patrimonio, ambas cosas son esencialmente distintas y no puede equipararse al acto de inclusión con la declaración de derechos o el ejercicio de acciones que son las facultades que emanan de la potestad de recuperación. El inventario municipal es un mero registro administrativo que por sí solo ni prueba, ni crea, ni constituye derecho alguno a favor de la Corporación, siendo más bien un libro que sirve, respecto de sus bienes, de recordatorio constante para que la Corporación ejercite oportunamente las facultades que le corresponden, como respecto de alguno de ellos dice el artículo 27 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales; bajo otro punto de vista, es necesario que el derecho de la Corporación sobre los bienes sea previo o anterior a su inclusión en el inventario, como se deduce de lo que disponen los artículos 16 y 19, apartado i), del propio Reglamento (al hablar de bienes pertenecientes a la Corporación y a la exigencia de que se haga constar en el inventario el título por el que se adquieren los bienes), no teniendo acceso a él todos los bienes municipales, sino solamente los patrimoniales pertenecientes a la entidad y los de dominio público que fueren, edificios o tuviesen el carácter de muebles (artículo 16 antes citado). Si bien el derecho de la Corporación a incluir en el inventario sus bienes existe y debe serle reconocido, ello exige que se cumplan todos los requisitos que menciona el artículo 19 del Reglamento de Bienes, y por lo tanto que se trate de situaciones en las que la titularidad o pertenencia del bien no ofrezca duda alguna, ya que en otro caso daría lugar a utilizar ese precepto con la poca ponderación que ha sido utilizado por la Corporación municipal de Hellín en el presente caso, incurriendo en errores de concepto tales como equiparar inclusión en el inventario con declaración de propiedad, acción recuperatoria e interdicto administrativo. (Sentencia de 9 de junio de 1978, Ar. 2.726).

3. RECUPERACIÓN ADMINISTRATIVA DE FUENTE, EJIDO Y CAMINO PÚBLICOS

CONSIDERANDO: Que la impugnación del acuerdo discutido en autos se apoya en conceptos y normas de derecho dominical, alegando el actor, fundamentalmente, que la fuente, su ejido y camino de acceso a que se refiere son de la propiedad privada del demandante, al igual que el resto de la finca en que se hallan enclavadas, por lo que el conocimiento de la cuestión debatida, que encierra una acción reivindicatoria, corresponde a la jurisdicción civil, siendo ajena a la competencia municipal la facultad de formular declaraciones acerca de los ex-

tremos decidido por el Ayuntamiento que afectan al derecho de propiedad, pero frente a tales motivos de oposición no puede desconocerse la facultad de recuperación administrativa que a las Corporaciones locales asiste para reintegrar al uso público los bienes de tal condición que se relacionan en los artículos 184 de la Ley de Régimen local y 3.º del Reglamento de Bienes, a tenor de los artículos 101 y 104 de la Ley y 55 del Reglamento antedichos, sin que los pronunciamientos municipales recurridos, tendentes a que el autor del arbitrario cierre de camino de acceso a fuente de uso público lo dejase libre y expedito, tengan otro alcance que el de la recuperación posesoria en vía administrativa que ampara la normativa invocada, que en nada prejuzga la naturaleza de bienes de dominio privado del predio en que se hallan enclavados, ni obsta a la decisión que en vía civil pueda obtenerse, mediante el ejercicio de la acción procedente en derecho, acerca de la naturaleza y alcance del gravamen que el referido uso público suponga para la finca del demandante.

Como nuestro más Alto Tribunal tiene declarado en sentencia de 20 de marzo de 1969, no cabe minimizar la acción administrativa hasta el extremo de hacerla irrealizable, cual ocurriría si se hallara maniatada en su intervención justificativa del precedente derecho posesorio de sus bienes, lo que indudablemente debe valorarse con mayor intensidad cuando de bienes de uso público se trate, ya que éstos tienen de por sí su propio justificante *de facto* que los delata como tales, aunque no figuran minuciosamente relacionados en ningún inventario municipal, ni se hallen de antemano catalogados, puesto que, aun sin estos requisitos formalistas, el uso público, al que sirven, les concede título posesorio municipal, y que si el artículo 55 antes citado, en general demanda documentos acreditativos de posesión para el rescate, guarda también la correspondiente excepción de tales documentos cuando se trata de repeler usurpaciones recientes. (Sentencia de 28 de mayo de 1978, Ar. 2.693).

III. CONTRATACION ADMINISTRATIVA

1. INCOMPATIBILIDAD PARA SER CONTRATISTAS DE LOS PARIENTES DE MIEMBROS DE LA CORPORACIÓN HASTA EL TERCER GRADO

Se trata de la interpretación que deba hacerse del precepto contenido en el apartado 2.º del artículo 5.º del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales de 9 de enero de 1953, en cuanto extiende la incompatibilidad para ser contratistas de obras y servicios con dichas entidades a «los parientes, hasta el tercer grado inclusive, de los miembros de la Corporación contratante», puesto que mientras para el Ayuntamiento de que se trata el mismo sólo se refiere a los parientes consanguíneos, por lo que no consideró existía impedimento alguno en

adjudicar el servicio en cuestión (de recogida domiciliaria de basuras) a quien resulta ser hijo político de uno de sus concejales, por el contrario, en la sentencia recurrida se declara la nulidad de tal adjudicación, al entender está afectada del vicio de la incompatibilidad de dicho adjudicatario, por entender que la norma transcrita comprende tanto a los afines como a los parientes de sangre.

En el ámbito de la contratación con las Coporaciones locales, la incompatibilidad afecta tanto a los parientes consanguíneos como a los afines, porque la moral administrativa, que es el valor que se trata de proteger con la medida de la incompatibilidad, tanto puede ser puesta en peligro por una como por otra clase de familiares. (Sentencia de 16 de junio de 1978, Ar. 2.776).

2. NATURALEZA ADMINISTRATIVA O CIVIL DEL CONTRATO

Partiendo del criterio que ha de seguirse para la determinación de cuándo un contrato tiene la naturaleza de administrativo o la de civil y que consiste en esencia en que para que revista la primera de las naturalezas expresadas es preciso (desde un punto de vista subjetivo) que una de las partes sea la Administración y (desde el punto de vista objetivo) el que el contrato verse sobre obras y servicios públicos, concepto este último que no se refiere, como dice la doctrina de los tratadistas y la jurisprudencial, a algo concreto materialmente precisable, pues lo que significa es la actuación propia de la Administración singularizable en la misma como organización y sujeto singular, o sea, el cumplimiento de sus funciones, y en un sentido negativo, todo lo que hace la Administración cuando no se pone en el lugar de un simple particular; es decir, todo lo que no sea la gestión de su dominio privado o particular o la gestión mercantil; en definitiva, encajarán en el concepto de contrato administrativo y a los efectos que nos ocupan todos los que, como servicios municipales, según el artículo 156 de la Ley de Régimen local, tiendan a la consecución de los fines señalados como de la competencia municipal por el capítulo 1.º del título 4.º de dicha Ley, concretamente apartado f) del artículo 101 y artículo 156, y apartado b) del artículo 4.º del Reglamento de Bienes de las Entidades locales, en que precisa y expresamente se incluyen los frontones. (Sentencia de 27 de marzo de 1978, Ar. 2.606).

3. REVISIÓN DE PRECIOS

CONSIDERANDO: Que para que proceda la revisión de precios en la contratación otorgada por las Coporaciones locales se exige de conformidad con el artículo 57 y reitera la doctrina jurisprudencial la concurrencia de tres requisitos, que son: a) una solicitud fundada en el aumento de los precios; b) que el contratista no incurra en mora, y c)

que no exista pacto en contrario (sentencias de 17 de marzo de 1959, 22 de marzo de 1960 y 15 de enero de 1971); por lo que existiendo ese pacto en contrario plasmado en los pliegos de condiciones, ley de contrato según el artículo 21, 2, del Reglamento, procede examinar la validez y eficacia de tales condiciones interpretándolas a la luz de las reglas de interpretación contractual, para determinar si efectivamente se renunció a la revisión o, cual pretende el contratista, se trata de reproducción de preceptos legales que, interpretados *a posteriori* por el primer Tribunal, llevan a la consecuencia de una verdadera ausencia de pacto en contrario a la solicitada modificación del precio.

Con absoluta independencia de la cuestión relativa a si el Decreto de 25 de febrero de 1955 —que suspende la aplicación del apartado e) del artículo 57 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales de 9 de enero de 1953, en lo que se refiere a las contrataciones de obras a cargo de aquéllas— continuaba o no vigente a partir de la promulgación del Decreto-ley de 4 de febrero de 1964 (que regula la posible inclusión de la cláusula de revisión de precios en los contratos de obras del Estado y organismos autónomos que de él dependen), es lo cierto que ninguna de las citadas disposiciones, ni tampoco el posterior Decreto de 31 de mayo de 1974 —que declara aplicables a la Administración local los preceptos contenidos en el Decreto-ley de 4 de febrero de 1964 y sus normas complementarias con las modificaciones que señala— impide la expresa renuncia en el contrato a la revisión de precios, cual ocurre en el caso actual, en el que la 9.^a del pliego de condiciones facultativas y la 23 del pliego de condiciones administrativas suponen la manifiesta exclusión por voluntad de las partes de dicha revisión en las obras de construcción contratadas. (Sentencia de 8 de mayo de 1978, Aranzadi 2.663).

IV. FUNCIONARIOS

1. FACULTADES DE LOS ENTES PÚBLICOS LOCALES

CONSIDERANDO: Que por lo que atañe a la cuestión de fondo, lo único que la Corporación demandada ha hecho fue fijar unos honorarios y otras obligaciones, incluso permanentes para casos de urgencia, aplicables al personal sanitario —*lato sensu*— del Hospital Provincial. Ello se funda en las facultades organizativas que no sólo acompañan a los entes públicos, sino que para algunos tratadistas constituye el camino que podría servir de base para configurar toda una teoría sobre la Administración. Si tales modificaciones son o no oportunas y acertadas es algo en lo que los Tribunales contenciosos no pueden entrar. (Sentencia de 27 de junio de 1978, Ar. 2.502).

2. PLANTILLA Y ESCALAFÓN

Es menester señalar que la plantilla no es más que una relación objetiva de los empleos o cargos retribuidos, de carácter permanente, existentes en cada Corporación local, que obviamente no tiene por qué nominar a los que los desempeñan; frente a lo que ocurre con el escalafón, que comprende relación autorizada de los funcionarios en propiedad, en la cual tiene trascendencia el número de orden, por cuanto revela —o al menos puede revelar— la existencia de unas expectativas de derecho superior a las que aparecen como posteriores en el mismo cuerpo o grupo. Ciertamente que esta diferenciación ha quedado oscurecida en virtud de las disposiciones promulgadas en relación con las atribuciones de funcionarios locales, ya que desde la Ley de 1963 se viene disponiendo la elaboración de plantillas orgánicas con indicación de los funcionarios que desempeñan cada una de las plazas existentes, aunque no hay que olvidar que ni la Ley 108/1963, de 20 de julio, ni ninguna de las disposiciones posteriores que la desarrollan autoriza a atribuir a la plantilla el carácter y valor de escalafón, pues lo único que se pretende con las mismas es agrupar a los distintos puestos de trabajo con el índice retributivo correspondiente; camino continuado tras la profusa normativa que ha venido a desarrollar el Decreto-ley de 27 de julio de 1973. (Sentencia de 27 de junio de 1978, Ar. 2.502).

V. HACIENDAS LOCALES

1. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: ÍNDICES DE VALORES

CONSIDERANDO: Que como punto de partida de esta resolución es preciso aceptar, pues consta de manera inequívoca tanto en el expediente como en los autos, que el Ayuntamiento de Santander venía manteniendo en el transcurso de varios decenios, y concretamente en el trienio 1972-74, a efectos del arbitrio de plusvalía, unas tasaciones del suelo muy inferiores a los precios reales del mercado inmobiliario; y mediante acuerdo de 30 de diciembre de 1974 actualizó tales valores para el trienio 1975-77, mediante alzas que en la demanda se cifran en un incremento medio superior al 350 por 100; impugnadas las nuevas valoraciones por la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana de Santander, la entidad hoy recurrente, el expediente fue resuelto por la Delegación de Hacienda de Santander el 17 de junio de 1975, acto objeto inmediato del actual litigio, que aprobó los nuevos índices municipales para el trienio de 1975-77, pero añadiendo que «el primer año se aplicará el 70 por 100 del incremento asignado a dicho trienio respecto del anterior; en el segundo año se aplicará el 85 por 100 del mismo, y el tercer año se aplicará en su totalidad el expresado aumento».

CONSIDERANDO: Que en examen ya de los temas de fondo alega la Cámara de la Propiedad que los índices de 1975-77 no deben exceder en más de un 60 por 100 de los aprobados para el trienio anterior, afirmando para ello que los índices precedentes son ya vinculantes para la Administración y que no debe incorporar a ellos más que los aumentos derivados del mayor coste de la vida y un posible porcentaje para su progresiva actualización. Esta Sala estima, sin embargo, que el significado jurídico de los anteriores índices, como valores finales, estaba limitado al período de su vigencia y no puede impedir a la Administración la adecuación del tributo a las circunstancias actuales. Y tampoco puede limitarse al Municipio a unos porcentajes de aumento determinados, sean los del coste de la vida u otros cualesquiera, pues el único dato legal para fijar los índices es la constatación de un simple dato de la realidad económica, el «valor corriente en venta de los terrenos» a que alude el artículo 511, párrafo 1, de la Ley de Régimen local; y preciso es dejar constancia de que en estos autos no se ha intentado siquiera probar que los índices litigiosos excedieran de los precios corrientes en el mercado, sobre todo después de su gradual aplicación dispuesta por la Delegación de Hacienda. (Sentencia de 20 de mayo de 1978, Ar. 2.555).

2. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN

CONSIDERANDO: Que frente a los razonamientos contenidos en las resoluciones recurridas se invoca en la demanda que ahora se enjuicia la exención total del Instituto Nacional de Previsión, y si bien es cierto que la Ley de Bases de la Seguridad Social de 28 de diciembre de 1963 (Base 17) y el texto articulado de la misma de 21 de abril de 1966 (artículo 38) establecen la exención tributaria absoluta en la misma medida que el Estado a las entidades gestoras de la Seguridad Social, dicho estímulo o beneficio fiscal requiere que los bienes gravados con las exacciones locales, adquiridos o poseídos por esas entidades, estén afectos a sus fines, criterio legal mantenido en el texto refundido aprobado por Decreto número 2.065 de 30 de mayo de 1974, o definiendo claramente al Instituto Nacional de Previsión como entidad gestora de la Seguridad Social (artículos 39 y 194), directriz protectora mantenida también en el reciente Decreto núm. 3.250 de 30 de diciembre de 1976 sobre regulación de las Haciendas locales (artículo 90, letra e). (Sentencia de 17 de abril de 1978, Ar. 2.687).

3. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: SUJECCIÓN DE TERRENO URBANIZADO POR EL SISTEMA DE COMPENSACIÓN

Siendo la norma general de la ley de este arbitrio que todos los terrenos del término municipal del Ayuntamiento de la imposición quedan sujetos al pago del mismo —artículo 510, 1.º— sobre el incremento

de valor que experimenten durante el período de imposición, que es el tiempo durante el cual el terreno pertenece a un mismo propietario, sean o no edificables, es claro que la sujeción es la norma general, y la no sujeción la excepción, de lo que se sigue que sobre la apelante recae la carga de la prueba de que durante todo el período impositivo objeto de liquidación —10 de agosto de 1966 al 23 de diciembre de 1969— el incremento de valor experimentado tenga que atribuirse exclusivamente a sus esfuerzos, desvelos y trabajos y no a cualquier otra manifestación que incida en el progreso y mejora del núcleo urbano o zona urbanística en que la propiedad transmitida se encuentre ubicada o enclavada, y el hecho de que se haya producido la urbanización por el sistema de compensación, aunque se hubiera aportado la prueba de haber pagado la apelante la cuota alícuota de los gastos de las obras de urbanización —hecho importante que no acreditó—, no impediría excluir de imposición por plusvalía el incremento producido por la concurrencia conjunta de la acción de los propietarios y del Municipio, por lo que no puede admitirse la alegación de la no sujeción formulada por la parte apelante, pues ni el sistema de actuación urbanística seguido para la de aquel polígono —sistema de compensación— ni el instrumento legal de su reparcelación, hacen desaparecer o implican la pérdida del incremento de valor de los terrenos pertenecientes al citado polígono, porque el fundamento doctrinal de la no sujeción es la pérdida del valor del mercado, al quedar el terreno sustraído del tráfico inmobiliario, como consecuencia de su destino público. (Sentencia de 26 de septiembre de 1978, Ar. 2.873).

4. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TERRENOS DESTINADOS A VIALES

Para que la afección a viales y zonas verdes suponga la no sujeción de los terrenos sujetos a dicho destino se necesita, como condición *sine qua non*, que la cesión a realizar por el propietario de los terrenos en cuestión sea gratuita, supuesto que no se da en la hipótesis enjuiciada, pues la afección a viales y zona cultural implica sólo la limitación que en cuanto a su destino comporta el planteamiento urbanístico, pero ello no presupone que la cesión de dichos terrenos por la propiedad de los mismos sea gratuita, sino que, empleando o utilizando el instituto de la compensación, previsto y regulado en la Ley de 12 de mayo de 1956, el propietario de los terrenos que nos ocupa obtiene una contraprestación, viniendo la compensación a actuar como resorte jurídico obstativo a los inconvenientes y consecuencias que supone e implica la susodicha afectación, distribuyéndose así las cargas y beneficios que la ejecución del planteamiento lleva consigo, criterio que corrobora la sentencia de este Tribunal de 13 de mayo de 1974, al manifestar que el destino de los terrenos asignado en un Plan, aunque limite sensiblemente al valor de un terreno en el mercado inmobiliario, no es suficiente para exonerar al mismo del pago del arbitrio que nos ocupa. (Sentencia de 29 de mayo de 1978, Ar. 2.688).

5. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TERRENOS DESTINADOS A VIALES O ZONAS VERDES

CONSIDERANDO: Que como derivación de lo expuesto y limitando nuestro examen a la materia debatida es inconcuso, que el régimen o sistema de actuación aislada opera con efecto excluyente, por desaparición del objeto, en el alcance y consecuencias determinantes de la exacción prevista por el artículo 510 de la Ley de Régimen local, ya que el incremento del valor del terreno respecto a los afectados por zonas verdes o viales no ingresa en el patrimonio del sujeto pasivo del arbitrio, pues sobre tales terrenos se opera *ope legis* una obligada cesión gratuita en beneficio del Municipio exactor, adquiriendo los mismos, en virtud de lo prevenido en el artículo 2.º en relación con el 3.º del Reglamento de Bienes de las Entidades locales, la cualidad de bienes de uso público municipal, lo que elimina la posible operatividad del arbitrio, cualesquiera que sean las situaciones *de facto* que sobre dichos bienes puedan existir, dada la naturaleza de los mismos su concreta y determinada función, así como su uso previsto por la Ley con todas las consecuencias y efectos que por esa especial calificación y adscripción le viene atribuida por la normativa vigente, ello aun cuando no se haya producido la recepción de los mismos por el Ayuntamiento correspondiente. (Sentencia de 5 de junio de 1978, Ar. 2.676).

6. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA: EXENCIÓN DE TABACALERA, S. A.

CONSIDERANDO: Que expuesto lo anterior se deduce fácilmente que la Administración para el logro de los distintos intereses públicos económicos y la prestación de los correspondientes servicios puede acudir, y de hecho acude, a una variada gama de formas organizativas, entre las cuales se encuentran las empresas personificadas con personalidad jurídico-privada y capital mixto, así la Administración participa en concepto de socio y, además, comparte también la dirección y gestión empresarial, bien porque a ello tenga derecho en función del capital aportado, bien porque a la Administración se le haya reconocido esa cogestión en los estatutos o de otra forma jurídica, circunstancias que imprimen a la empresa del carácter público, constituyendo genuina representación de empresas mixtas estatales aquellas que monopolizan distintos servicios públicos, concebidas como arrendatarias de los mismos y en cuyo capital el Estado tiene una importante participación, siendo su vida jurídica regulada por una normativa específica, como en el supuesto concreto, por la Ley 10/1971, de 30 de marzo, sobre gestión del monopolio de tabacos y su coordinación con la política tabaquera nacional y el contrato entre el Estado y Tabacalera, S. A., aprobado por Decreto

de 18 de junio de 1971, con todos los efectos y consecuencias que implica y comporta normas de tal rango, en estrecha conexión con lo prevenido en la Ley de Patrimonio del Estado, texto articulado aprobado por Decreto 1022/1964, de 15 de abril, que nos marca la pauta y camino para concretar la naturaleza de la actividad desarrollada por Tabacalera, S. A., como «un servicio público patrimonializado, cuya gestión continuará encomendada a la empresa —Tabacalera, S. A.—, continuadora de la Compañía Arrendataria de Tabacos, S. A., en colaboración con el Estado». (Sentencia de 28 de septiembre de 1978, Ar. 2.887).

7. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA

CONSIDERANDO: Que los fundamentos consignados por el Tribunal de Instancia en los considerandos de la sentencia apelada no han sido desvirtuados por la parte apelante: A) Porque en cuanto al argumento de no reunir los terrenos sometidos al arbitrio de plusvalía —tasa de equivalencia— objeto de la liquidación impugnada, la condición de «edificabilidad» por consecuencia de la declaración de utilidad pública del yacimiento arqueológico descubierto en tales terrenos —las ruinas de un circo romano—, declaración efectuada por el Decreto de 7 de febrero de 1974 que ha paralizado las obras de construcción de los edificios proyectados sobre dicho emplazamiento a causa del hallazgo de las referidas ruinas de la antigua Zaragoza, es de reiterar que la sujeción de un terreno al arbitrio de plusvalía establecido por el Ayuntamiento de la imposición, en principio, alcanza a todos los terrenos situados en el término municipal, siendo la no sujeción la excepción, que solamente se da cuando en los terrenos transmitidos concorra alguna de las circunstancias descritas en el artículo 510 y también cuando se acredite que no haya existido incremento de valor en todo el período impositivo o que por cesión gratuita hayan sido dedicados a un destino público, no procediendo deducir de la imposición los terrenos que no sean edificables, pues el arbitrio sobre incremento de valor no exige que éstos sean solares, la consideración de solares únicamente puede afectar al arbitrio sobre solares sin edificar, pero no al de plusvalía, y si a esto se añade que la declaración de utilidad pública efectuada en el año 1974 no sustrae todo el terreno del tráfico inmobiliario, sino sólo la parte que corresponda al yacimiento, así como que el reconocimiento expreso de que la nueva asignación de la misma lleva aparejada su expropiación, y por último que la liquidación por tasa de equivalencia corresponde a un período tributario, 1962-1972, anterior a la fecha del Decreto de 7 de febrero de 1974, dictado como consecuencia de haber aparecido esos restos arqueológicos en ese mismo año 1974, es claro que las consecuencias que sobre el incremento de valor puedan derivarse del citado Decreto afectará en todo caso al posterior o ulteriores períodos impositivos, pero no al decenal, que finalizó el 9 de enero de 1972. (Sentencia de 9 de mayo de 1978, Ar. 2.672).

8. CONTRIBUCIONES ESPECIALES: ASOCIACIÓN ADMINISTRATIVA DE CONTRIBUYENTES

CONSIDERANDO: Que debido a la naturaleza, finalidad y objeto de las asociaciones administrativas de contribuyentes con vistas a la defensa de los intereses de los contribuyentes afectados por los proyectos, contratos, transacciones, relativa a la ejecución de las obras e instalaciones es condición *sine qua non* la de su constitución oportuna, o sea en forma y tiempo hábil para el ejercicio de sus actividades, por lo que, al estar terminadas las obras el día de la constitución de la asociación, es inconcuso que dicha constitución «fue tardía, sin vida e inútil» para cumplir su finalidad, como declara gráficamente la propia sentencia, lo que prácticamente significa que todo el expediente o las partes esenciales se tramitaron sin tener existencia dicha asociación, lo que entraña una nulidad radical a tenor del artículo 47 de la Ley de Procedimiento administrativo en cuanto al acto recurrido. (Sentencia de 5 de julio de 1978, Ar. 2.581).

VI. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO FUERA DE PLAZO

CONSIDERANDO: Que como requisito previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo deberá formularse recurso de reposición ante el órgano que hubiere de resolverlo en el plazo de un mes contado desde la notificación o publicación del acto, según dispone el artículo 58 de la Ley reguladora de la jurisdicción o desde que se dé por enterado el recurrente a falta de notificación, como prevé el artículo 59 del mismo cuerpo legal, y en el supuesto de que se hubiera interpuesto dicho recurso transcurridos los treinta días naturales en que se computa el plazo del mes exigido por el precepto antes invocado, se estima mal interpuesto el recurso, en razón a que es un plazo de caducidad que, una vez transcurrido, deja consentida y firme la resolución impugnada, acarreado la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, conforme a lo determinado en el artículo 82, apartado c), en relación con el 40, a), de la Ley jurisdiccional, según lo ha entendido y declarado reiterada jurisprudencia, contenida, entre otras, en las sentencias de 2 de noviembre de 1962, 5 de diciembre de 1963, 20 de enero de 1964, 13 de octubre de 1969 y 18 de mayo de 1971.

CONSIDERANDO: Que aplicando al caso presente la doctrina recogida en el anterior, es obligado declarar la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo que origina este proceso, por haber sido interpuesto el recurso de reposición —previo al mismo— a los treinta y cinco días de la notificación del acuerdo administrativo recurrido, sin

que obste a tal conclusión que el Ayuntamiento demandado hubiera admitido a trámite y resuelto la reposición pese a la extemporaneidad evidente de la misma, señalada por el Jefe del negociado correspondiente, pues como ha declarado con reiteración el Tribunal Supremo, no pueden rehabilitarse plazos ya fenecidos con la interposición de recursos que sean improcedentes por naturaleza, tiempo y forma, aunque los mismos sean tramitados y resueltos por los órganos competentes (sentencias de 10 de mayo y 22 de junio de 1967, 21 de octubre de 1969, 21 de diciembre de 1970 y 4 de febrero de 1971). (Sentencia de 3 de julio de 1978, Ar. 2.834).

VII. POLICIA MUNICIPAL

1. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS: LICENCIA MUNICIPAL

Que correspondiendo a la función de policía de los Ayuntamientos la intervención en cuanto se refiere a la conservación de la salubridad ciudadana —artículo 1.º, 1, del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955—, así como a la actividad de los administrados —artículo 4.º del propio Reglamento—, mediante el otorgamiento de previa licencia —artículos 8.º y siguiente—, esta autorización, al pertenecer a la facultad reglada de la Administración es obligada cuando exista «conformidad del ejercicio de la actividad pretendida, con la legislación vigente, como derecho preexistente del particular, cuyo desenvolvimiento es compatible con la Ley» —sentencia del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 1970—. El artículo 3.º, 1, de la Instrucción aprobada por Orden ministerial de 15 de marzo de 1963 establece la exigencia de licencia municipal para toda instalación, apertura y funcionamiento de actividades cuando sean de la clase de las molestas; insalubres, nocivas y peligrosas, atribuyendo la competencia para su expedición a los Alcaldes de los Municipios donde hayan de ser ubicadas o ejercidas tales actividades. (Sentencia de 19 de mayo de 1978, Ar. 2.669).

2. RUINA: CONCEPTO

Es repetida la jurisprudencia en la que se declara que el estado ruinoso implica una situación de hecho que ha de ser apreciada en el momento en que las actuaciones administrativas son tramitadas, con independencia de cualesquiera circunstancias, fácticas o jurídicas, existentes con anterioridad; siendo, además, manifiesto, en el presente caso, por los informes emitidos por el arquitecto municipal y por el designado en primera instancia por el Tribunal *a quo* que el coste de las

obras superan ampliamente el 50 por 100 del valor actual del edificio, excluido el solar —por lo que tienen encaje en el artículo 5.º, número 4, del Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares de 5 de marzo de 1964 en relación con el artículo 170, número 2, apartado b), de la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana—, e incluso al afectar, según los referidos dictámenes técnicos, a la estructura del inmueble y suponer la reconstrucción del mismo, cabría también comprenderlas en el apartado a) del citado precepto legal, atendida la constante jurisprudencia en la que se proclama que las obras que implican reconstrucción o reedificación de la totalidad o de partes fundamentales de un edificio sobrepasan el ámbito de lo que técnicamente son medios normales de reparación (sentencias, entre otras, de 9 y 15 de diciembre de 1972, 16 de mayo, 31 de octubre y 19 de diciembre de 1973, 4 de mayo y 30 de octubre de 1974, 26 de marzo, 18 de abril y 31 de mayo de 1975 y 20 de octubre de 1976). (Sentencia de 20 de mayo de 1978, Ar. 2.981).

VIII. URBANISMO

1. PLANES DE ORDENACIÓN URBANA: EXIGENCIA DE SU PUBLICACIÓN

CONSIDERANDO: Que según lo dispuesto en los artículos 35 y 44 de la Ley de Régimen del Suelo de 12 de mayo de 1956, se exige para la obligatoriedad de tales normas y ordenanzas urbanas su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* o de la *Provincia*.

CONSIDERANDO: Que el Ayuntamiento apelante opone a lo antes consignado que los indicados preceptos de la Ley del Suelo no se complementan entre sí, ya que los mismos corresponden a cuestiones urbanísticas diferentes y, además, que esa publicidad nace desde que el acuerdo trasciende de la Comisión o Consejo a los respectivos órganos administrativos encargados de su cumplimiento, con independencia de la efectividad de su publicidad, y por ello en este caso la publicidad se produjo desde que el Ayuntamiento de Madrid la conoció y por tanto se atuvo a la misma al denegar la licencia, siendo ésta la verdadera interpretación y no la de la sentencia contra la que se apela; mas al argumentar de este modo, la citada Corporación municipal olvida que la publicación en los aludidos periódicos oficiales es necesaria para que se produzcan los consiguientes efectos jurídicos, pues se trata de una exigencia legal de la que no cabe prescindir, y así lo ha entendido la jurisprudencia, entre otras, en las sentencias del Tribunal Supremo de 6 de marzo y 13 de diciembre de 1973 y 15 de marzo de 1974, según las cuales de la publicidad de los Planes de ordenación urbana depende su eficacia, y si bien su omisión no constituye un requisito para la validez del acto de aprobación, sin embargo no produce efectos en tanto no se publica con todos los requisitos legales, pues la publicación

de lo aprobado es la fuerza vinculatoria para los interesados y para todos en general, y así el artículo 44 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 declara que los mismos serán inmediatamente ejecutivos una vez publicada su aprobación definitiva, siendo su falta de publicación defecto esencial, ya que conforme a lo preceptuado en el artículo 35 de esa misma Ley, dicha publicidad es indispensable para que tales Planes y proyectos puedan ser ejecutivos, y de ahí que en principio sólo a partir de su publicación, y no antes, tienen vigencia tales Planes y proyectos, y consecuencia de ello es que el Plan de ordenación únicamente puede desplegar su eficacia legitimadora de la acción urbanística después de su publicación, y no antes, sin que se admita la retroactividad para los Planes de urbanismo, salvo, claro es, las excepciones legales que no son aquí aplicables. (Sentencia de 20 de junio de 1978, Ar. 2.814).

2. SUELO RÚSTICO

CONSIDERANDO: Que no cabe invocar la circunstancia de realizarse simultáneamente las obras de urbanización sobre el terreno, con lo que éste dejaría de ser rústico; pues tal alegación olvida que esta realización simultánea de las obras urbanizadoras (que contempla el artículo 21 del Reglamento de Servicios) está prevista para el suelo urbano, es decir, para transformar suelo urbano en solar, que es sobre el terreno que puede edificarse (artículos 63, 3, y 67, 1, de la Ley del Suelo), pero sin que quede a voluntad del propietario el transformar suelo rústico en suelo urbano (subespecie del cual es, simplemente, el solar), pues precisamente esta facultad es cabalmente la que la Ley del Suelo atribuye a los Planes y, en concreto, al Plan general al determinar lo que es suelo urbano y de reserva urbana y lo que es rústico (artículo 9.º, 1, e), de la Ley de 12 de mayo de 1956), y porque entenderlo de modo diverso equivaldría a desvirtuar la naturaleza del suelo rústico al quedar a merced de sus titulares, mediante la realización de obras urbanizadoras, la posibilidad de su urbanización y edificación, con olvido de las prohibiciones y limitaciones que para tal clase de suelo estatuye el citado artículo 69. (Sentencia de 27 de mayo de 1978, Aranzadi 2.666).

IX. ZONA MARITIMO-TERRESTRE

LICENCIA MUNICIPAL

El otorgamiento de las concesiones, básicas para la permanencia de tales personas en los terrenos cuestionados, no exime a sus titulares de la obtención de las licencias, permisos y autorizaciones legalmente

precedentes, entre las cuales se hallan las municipales que exigen la Ley de Régimen local y las normas complementarias de ella, siendo de señalar que, al venir condicionado todo ello por la existencia de la concesión que permita la ocupación de una parte de terreno de dominio público, la existencia de ella es precisa e indispensable en función del concepto mismo de licencia, pues, aunque es cierto que el párrafo 1.º del artículo 12 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales expresa que se entenderán otorgadas salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero, ello sólo guarda relación con la posible existencia de cualquier clase de derechos en el orden privado que pongan en situación conflictiva los derechos para cuyo ejercicio la licencia se solicita, pero en modo alguno excluye su existencia, ya que ésta es indispensable al ser la licencia simple remoción de los obstáculos administrativamente existentes para el ejercicio de los derechos mencionados y, aún mejor, simple comprobación de la inexistencia de tales obstáculos; y como en el caso, los derechos de cuyo ejercicio se trata dimanaban de la concesión solicitada y todavía no otorgada, es claro que las licencias instadas no podían librarse al no existir realmente aquéllos y que, por consecuencia, los actos municipales que las denegaron son conformes a derecho y la sentencia que así lo declaró en instancia adecuada a ordenamiento jurídico, procediendo su confirmación. (Sentencia de 7 de julio de 1978, Ar. 2.841).

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO