

2. RESEÑA DE SENTENCIAS

SUMARIO: I. ACUERDOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES: SUSPENSIÓN DE LOS MISMOS POR SUS PRESIDENTES O POR LOS GOBERNADORES CIVILES.—II. BIENES: RECUPERACIÓN ADMINISTRATIVA: CAMINO PÚBLICO.—III. CONTRATACION ADMINISTRATIVA: REVISIÓN DE PRECIOS. IV. EXPROPIACION FORZOSA: DERECHO DE TRASPASO.—V. HACIENDAS LOCALES: 1. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: DEDUCCIÓN DE MEJORAS. 2. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: DEPRECIACIÓN DE LA MONEDA. 3. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: NO EXENCIÓN. 4. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA. 5. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA: CÓMPUTO DEL PERÍODO IMPOSITIVO. 6. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA: MODIFICACIÓN DE LA ORDENANZA ANTES DE VENCER EL PERÍODO IMPOSITIVO DECENAL. 7. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA: TIPO IMPOSITIVO. 8. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA: TIPO IMPOSITIVO SUPERIOR FIJADO EN LA ORDENANZA.—VI. IMPUESTOS DEL ESTADO: CONTRIBUCIÓN TERRITORIAL: EXENCIÓN DE TERRENO MUNICIPAL ADQUIRIDO PARA CONSTRUCCIÓN DE ESCUELAS.—VII. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: FALTA DE PRESENTACIÓN DEL DICTAMEN DE LETRADO: SUBSANACIÓN.—VIII. POLICIA MUNICIPAL: 1. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS. 2. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS: DECRETO DE 30 DE SEPTIEMBRE DE 1961. 3. LICENCIA DE OBRAS: ACTO REGLADO. 4. RUINA: FINCAS CONTIGUAS DE DISTINTO DUEÑO. 5. RUINA: SU APRECIACIÓN. 6. RUINA: PRINCIPIOS EN QUE HA DE BASARSE SU DECLARACIÓN. 7. RUINA: NO CABE IMPONER LA EJECUCIÓN DE OBRAS.—IX. RESPONSABILIDAD: DAÑOS CAUSADOS POR AGENTE PÚBLICO.—X. URBANISMO: 1. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 56 DE LA LEY DE 12 DE MAYO DE 1956 (AHORA EL ARTÍCULO 69 DEL NUEVO TEXTO QUE LO MODIFICA SUSTANCIALMENTE). 2. PLANES DE INICIATIVA PRIVADA.

I. ACUERDOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

SUSPENSIÓN DE LOS MISMOS POR SUS PRESIDENTES O POR LOS GOBERNADORES CIVILES

CONSIDERANDO: Que dentro del conjunto de circunstancias configuradoras de este tipo de proceso, debe destacarse la relativa a la causa habilitante, de la prerrogativa concedida por el Ordenamiento jurídico

a los Presidentes de las Corporaciones locales y a los Gobernadores civiles, para que, por éstos, se pueda acordar la suspensión de los acuerdos adoptados por dichas Entidades, esto es, la de que los mismos incidan en una infracción manifiesta de las leyes, lo cual ha sido desarrollado por la jurisprudencia en una doble dirección: por un lado, aclarando que bajo la rúbrica de leyes deben considerarse incluidas no sólo las leyes formales propiamente dichas, sino también el conjunto de normas que con ellas forman lo que se ha dado en llamar «bloque de legalidad», por la interconexión que entre todas ellas existe, y su integración global en la construcción conjunta del ordenamiento jurídico —sentencias de 4 de febrero de 1963, 17 de noviembre de 1966, 12 de noviembre de 1968, 5 de marzo de 1969, 3 de marzo de 1976, 24 de mayo de 1978—; por otro, exigiendo, para poder considerar que la infracción ha sido «manifiesta», que aparezca exteriorizada de forma notoria y patente, sin necesidad de laboriosas tareas de interpretación —sentencias de 6 de abril de 1963, 6 de noviembre de 1964, 5 de marzo de 1969 y 24 de mayo de 1978—. (Sentencia de 30 de junio de 1978, Ar. 3.153).

II. BIENES

RECUPERACIÓN ADMINISTRATIVA: CAMINO PÚBLICO

CONSIDERANDO: Que, en lo que se refiere a la cuestión de fondo, los artículos 101, núm. 2 b) y 404 de la Ley de Régimen local, 344 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, y 55 del Reglamento de Bienes, atribuyen a las Corporaciones locales la facultad de recobrar por sí la tenencia de sus bienes, en todo tiempo cuando se trate de bienes de dominio público, y dentro del plazo de un año si son bienes patrimoniales, procedimiento que, a semejanza de los interdictos de la Ley de Enjuiciamiento civil, suponen únicamente la recuperación de la posesión despojada, sin decidir nada acerca del derecho de propiedad o de otros pretendidos derechos sobre los bienes —sentencia de 5 de enero de 1971—, de forma que esa recuperación posesoria no impide el ejercicio de las acciones definitivas referentes al dominio ante los Tribunales competentes de la Jurisdicción ordinaria, habiéndose exigido por la Jurisprudencia para que esa pretensión recuperatoria de la posesión pueda prosperar, al igual que se exige en los procesos interdictales de la Ley Procesal civil, que por el Ayuntamiento se justifique el requisito de la efectiva posesión pública —sentencias de 5 de octubre de 1965, 20 de marzo de 1969 y 4 de julio de 1970—, ya que, como señala esta última, es el Ayuntamiento el que al recuperar asume la carga de justificar la posesión, y también la plena identificación del terreno a recobrar —sentencias de 18 de enero de 1967, 18 de junio de 1968 y 27 de enero de 1970—; ahora bien, esa obligación probatoria que incumbe a los Ayuntamientos que recuperan la posesión, habrá de ser proporcionada al tiempo mayor o menor transcurrido desde

el despojo, y valorarse en relación con las pruebas aportadas por quien también alega derechos posesorios sobre el mismo. (Sentencia de 28 de junio de 1978, Ar. 3.100).

III. CONTRATACION ADMINISTRATIVA

REVISIÓN DE PRECIOS

La cuestión planteada se circunscribe a determinar si la misma es viable como acomodada a la norma que ampara la revisión de precios en los contratos de la Administración local contenida en el apartado e), número 1, del artículo 57 del Reglamento de Contratación; a tal efecto, la Sala reitera el criterio mantenido, entre otras, en las sentencias de 15 de enero de 1971, 19 de diciembre de 1973 y 15 de abril de 1974, que proclaman la aplicabilidad y vigencia de dicha norma reglamentaria, al deber entenderse inoperante el mandato suspensivo contenido en el Decreto de 25 de febrero de 1955 después de la entrada en vigor de los Decretos-leyes de 10 de octubre de 1963 y 4 de febrero de 1964 y Decreto complementario de 11 de marzo de 1971, toda vez que el Decreto de 1955 se dictó, según expresa en exposición de motivos, para mantener el paralelismo que debe existir entre el régimen jurídico de la contratación administrativa local y el que rige en la esfera central y tal como se razona, en extenso, en las sentencias de la Sala de 15 de enero de 1971, 19 de diciembre de 1973 y 25 de mayo de 1976, en que las circunstancias económicas del país hayan desactualizado tal doctrina, sino que, al contrario, la han acentuado, y por ello carente de eficacia normativa el Decreto de 25 de febrero de 1955 —por su contenido explícita su carácter meramente temporal—, la consecuencia es la plena vigencia de la norma contenida en el apartado e), número 1, del artículo 57 del citado Reglamento de Contratación, a tenor del cual todo contratista, sin necesidad de cláusula de revisión expresa, puede ejercitar la acción de revisión de precios, solicitando los aumentos previstos en la norma citada en la forma establecida y con las limitaciones previstas en el número 2 del mismo precepto, sin que, en lo esencial, suponga doctrina contraria lo declarado por la Sala, en supuestos de contratos de servicios, suministros, etc., en las recientes sentencias de 8 de abril de 1976 y 23 de noviembre de 1977. (Sentencia de 17 de noviembre de 1978, Ar. 4.183).

IV. EXPROPIACION FORZOSA

DERECHO DE TRASPASO

CONSIDERANDO: Que la tercera partida a tener en cuenta se refiere a las indemnizaciones por los gastos de traslado y nueva instalación, y respecto de la misma lo primero que hay que hacer es descartar el dere-

cho de traspaso que piden los propietarios expropiados, ya que tal indemnización sólo corresponde a los arrendatarios de local de negocio, pero no a los propietarios, como lo ha venido reconociendo una copiosa Jurisprudencia de esta Sala, pudiéndose citar a vía de ejemplo las sentencias de 25 de septiembre de 1965, 29 de noviembre de 1969, 21 y 30 de octubre y 24 de diciembre de 1971, 19 de noviembre de 1974 y 17 de noviembre de 1977; pero ello no quiere decir, como señala la última de las sentencias citadas, que la improcedencia de la indemnización por traspaso signifique que el propietario que ejerce una actividad mercantil no tenga derecho a una indemnización compensatoria de los gastos que el traslado y una nueva instalación le origine, ya que conforme tiene también declarado esta Sala en sus sentencias de 30 de noviembre de 1964, 21 de junio de 1969, 29 de mayo y 20 de junio de 1970 y 17 de noviembre de 1977, y en armonía con el principio general que consagra el artículo 1.º de la Ley de Expropiación forzosa, no puede quedar sin indemnización ningún derecho ni interés de que se le prive al propietario. (Sentencia de 6 de octubre de 1978, Ar. 3.038).

V. HACIENDAS LOCALES

1. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: DEDUCCIÓN DE MEJORAS

El artículo 512-1-a) de la Ley de Régimen local permite deducir el valor de las mejoras permanentes realizadas en el terreno durante el período impositivo y subsistentes al final del mismo; la razón legal de tal precepto está en que el legislador no quiere que sobre lo satisfecho por el propietario como importe de las mejoras realizadas a su costa en el terreno, recaiga el arbitrio de plusvalía, pero las deducciones han de referirse a las mejoras que se producen en beneficio o por razón del suelo, no pueden acogerse las que tengan por finalidad un beneficio especial a determinadas personas físicas o jurídicas, pues el arbitrio fue creado tan sólo sobre el incremento de valor de los terrenos, siendo por tanto improcedente la reducción por mejoras realizadas en beneficio de las edificaciones, ni las inversiones realizadas para una estación depuradora, encauzamiento de ríos, iluminación, instalación de zona deportiva o para sufragar gastos comunes de conservación y de administración del polígono o zona industrial privada en el que se halla ubicado el terreno. (Sentencia de 20 de noviembre de 1978, Ar. 3.711).

2. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: DEPRECIACIÓN DE LA MONEDA

CONSIDERANDO: Que entrando a examinar la segunda de las cuestiones suscitadas relativa a la base impositiva, es decir, que el Ayuntamiento no tuvo en cuenta al fijar la misma, la depreciación sufrida por la peseta

a lo largo del período decenal liquidado, que la recurrente fija exactamente en un 57,50 por 100 apoyándose en los índices del Instituto Nacional de Estadística, tal argumentación tampoco puede tener favorable acogida, porque en el concreto caso que examinamos no concurre el presupuesto normativo que exige el artículo 512-3 de la Ley de Régimen local para que el Ayuntamiento pueda apreciarla, y es por ello por lo que, y como declara el Tribunal Supremo de Justicia en sentencia de 5 de enero de 1970, al ser los Tribunales meros intérpretes de las leyes en vigor, la función de los mismos ha de ajustarse a las mismas, por lo que, si desde un punto de vista del derecho constituyente sería plausible y recomendable que se hiciera notar en la determinación del «quantum» del incremento del valor las fluctuaciones de la depreciación de la moneda, lo cierto es que tal incidencia sólo podría producirse cuando el Gobierno lo disponga por Acuerdo del Consejo de Ministros según preceptúa el artículo 512-3 de la Ley de Régimen local, estándole vedado al Ayuntamiento recoger en la Ordenanza del arbitrio o por acuerdo especial, exención, reducción, ni condonación que no esté prevista en la Ley, y ello por imperativo del artículo 523 de la propia Ley; doctrina que corrobora y reitera la sentencia de 26 de mayo de 1973 del mismo Alto Tribunal. (Sentencia de 7 de marzo de 1978, Ar. 3.471).

3. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: NO EXENCIÓN

Estando exonerados de la exacción todos aquellos supuestos especialmente contemplados por la Ley como actos exceptuados o exentos y, como consecuencia lógica, en aquellos otros supuestos en los que el titular no haya obtenido una ventaja o compensación de orden económico que, ajena a su actividad haya ingresado en su patrimonio, esto es, cuando se haya verificado una cesión gratuita de todos o parte de los terrenos que hayan experimentado un incremento, es decir, que estuviesen afectados por el arbitrio de «plusvalía», pues cuando la cesión obedece a circunstancias específicas que implican o comportan una compensación como puede ser la derivada de la aplicación de un sistema de actuación para la ejecución de un plan de urbanismo, no puede entenderse que la cesión se realizó pura y simplemente gratuita, sino que tuvo su real compensación en función del plan aplicado, y la Ley expresamente así lo dispone a través del artículo 114 de la del Régimen del Suelo y Ordenación urbana de 12 de mayo de 1956, en cuanto «los propietarios de fincas emplazadas en sectores que fueren objeto de urbanización deberán subvenir a la misma, en justa compensación a los beneficios que su ejecución habría de reportarles, mediante la cesión de terrenos libres de gravámenes y costeamiento de las obras, del modo y en la proporción establecidas al regular cada sistema de ejecución de los Planes». (Sentencia de 9 de diciembre de 1978, Ar. 3.900).

4. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA

CONSIDERANDO: Que respecto del problema esencial, referente a la determinación del momento inicial del período liquidatorio, que el Ayuntamiento de Gijón computó por el período de tiempo comprendido desde el 1 de enero de 1963 al 31 de diciembre de 1972, y que la sentencia apelada anula, señalando como momento inicial el 1 de enero de 1964, sin alterar la fecha final en base a la conclusión que se establece de que la Ordenanza fiscal vigente durante el año 1963 no sujetaba a las sociedades civiles y mercantiles a la tasa de equivalencia, pues al estar redactado su artículo 6.º literalmente con la misma terminología utilizada por el artículo 105 del Decreto de Haciendas locales de 1946, posteriormente artículo 514 de la Ley de Régimen local de 16 de diciembre de 1950, interpretado por el Tribunal Supremo en el sentido de no alcanzar el gravamen a las sociedades civiles y mercantiles, lo que motivó que en la Ley de Bases de 3 de diciembre de 1953 y en el Decreto de 18 de diciembre de ese mismo año, expresamente determinaran la sujeción a esta modalidad del arbitrio de plusvalía a las sociedades civiles y mercantiles, disponiendo el Decreto de 18 de diciembre, antes indicado, en su disposición transitoria 1.ª, la obligatoriedad de la modificación de las Ordenanzas fiscales, por lo que llega a entender el Tribunal «a quo» que realmente se trata de un derecho «ex novo» creado a favor de los Ayuntamientos, cuyo desenvolvimiento obligaba a los Municipios a la aprobación o modificación en su caso de la correspondiente Ordenanza fiscal, pues en otro caso se entendía que no tenía efectividad la tasa de equivalencia, y, en consecuencia, como el Ayuntamiento de Gijón no había llevado a efecto la modificación de la Ordenanza hasta 1964, hasta este momento no alcanzó efectividad el arbitrio en su modalidad de tasa de equivalencia.

CONSIDERANDO: Que tal orientación doctrinal no es admisible respecto a liquidaciones practicadas correspondientes a períodos decenales iniciados con posterioridad a la modificación operada en 1953, pues, como ya se ha señalado, dicha reforma pretendía clarificar la problemática suscitada con motivo de la redacción del primitivo artículo 514 —hoy 516— de la Ley de Régimen local, que se plasmó en el sentido de que quedó incorporado al texto refundido de la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955, por lo que la orientación doctrinal de este Tribunal se ha proyectado en el sentido adecuado y establecido por la norma, con resoluciones, entre otras, de 2 de febrero de 1974, 2 y 30 de noviembre y 6 de diciembre de 1977, y las más recientes de 20 de abril y 13 de mayo de 1978, quedando establecido con nitidez que de acuerdo con los términos del Texto refundido, la generalidad de las exacciones a todas las sociedades que no tengan un término de duración inferior a diez años, sin prórroga expresa o tácita, de modo que queda, en tal sentido, aclarada la interpretación del artículo 6.º de la Ordenanza fiscal número 44, vigente en Gijón en el año 1953, puesto que lo que no puede admitirse

—dice la sentencia de esta Sala de 20 de abril de 1978— es que la Ordenanza se aparte de la Ley, y así, bajo el sentido escueto de «sociedades», sin añadir civiles o mercantiles, se encuentran incluidas unas y otras, orientación establecida en algunos supuestos análogos procedentes del mismo Tribunal «a quo», aclarándose asimismo el alcance y contenido que hay que asignar al término de «permanentes» de las sociedades, asociaciones, corporaciones y demás entidades sometidas a la llamada tasa de equivalencia, por lo que procede la revocación de la sentencia apelada en cuanto a este concreto extremo. (Sentencia de 10 de octubre de 1978, Ar. 3.906).

5. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA: CÁMPUTO DEL PERÍODO IMPOSITIVO

CONSIDERANDO: Que, por encima de toda disquisición o exégesis sobre tal exclusión, lo cierto es que hay un hecho de capital trascendencia a los efectos de pronunciarse sobre tal problema, cual es el que «Inmobiliaria Cantábrica, S. A.», había pagado el período decenal anterior y con fecha final de 31 de diciembre de 1962, pago que satisfizo sin reserva o impugnación alguna, por lo que la concreción y determinación de la fecha inicial del período siguiente, 1 de enero de 1963, no es un acto aislado sino consecuencia automática y obligada de la fecha de terminación de un período anterior, por lo que las liquidaciones decenales no son actos sin concatenación alguna, sino elementos o liquidaciones parciales, complementarias y sucesivas de un único arbitrio, el que grava el incremento del valor de los terrenos, devenido, precisamente, de liquidaciones periódicas, por lo que aceptada la sujeción inicial y su correspondiente liquidación, no se pueden oponer los sujetos obligados a su pago al mismo, a la hora de una simple liquidación, que no es sino secuela o aplicación automática del mencionado arbitrio en su modalidad de tasa de equivalencia, si con anterioridad se aceptó lisa y llanamente, ya que ello sería ir contra actos consentidos y firmes. (Sentencia de 2 de octubre de 1978, Ar. 3.047).

6. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA: MODIFICACIÓN DE LA ORDENANZA ANTES DE VENCER EL PERÍODO IMPOSITIVO DECENAL

Si se suprimió de la Ordenanza la bonificación del 50 por 100 de la cuota tributaria antes de llegar el final del período impositivo, es correcta la liquidación que no aplicó la bonificación a ninguna parte del período.

CONSIDERANDO: Que lo que constituye la temática expuesta ha sido objeto de múltiples sentencias dictadas por esta Sala de las que expresamente citamos las de 8 de marzo, 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 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 de Bilbao haya incurrido en aplicación retroactiva, al ser liquidado el período impositivo decenal —1 de abril de 1964 a 31 de marzo de 1974— ajustándose al tipo impositivo establecido en la Ordenanza que regía desde el 1 de enero de 1972, en la fecha en que surgió la obligación de devengar, 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 obligada al pago y titular del terreno afectado, pues la única obligación sobre la misma recayente es la de satisfacer el arbitrio para el incremento del valor alcanzado por el terreno, en su modalidad de tasa de equivalencia, si al finalizar el período decenal continuaba en la titularidad del terreno, pues hasta entonces lo único de que gozaba era una simple expectativa jurídica de futuro, de que le fuesen aplicados los tipos impositivos de la Ordenanza entonces vigente, si no se modificaban éstos antes del vencimiento del período decenal, y, como esta circunstancia se ha operado en el supuesto contemplado, por la entrada en vigor de la Ordenanza aprobada en 15 de octubre de 1971, y, en consecuencia, antes del «dies a quo» del inicio de la obligación de pago, la consecuencia de su aplicación por el exactor, a los efectos de la liquidación girada, se estima como correcta y adecuada a Derecho, en cuanto se efectuó teniendo en cuenta el momento en que el «acto liquidable» se produjo. (Sentencia de 2 de diciembre de 1978, Ar. 3.888).

7. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA: TIPO IMPOSITIVO

CONSIDERANDO: Que la materia expuesta ha sido objeto de múltiples sentencias dictadas por esta Sala de las que expresamente citamos la de 7 de marzo de 1978 y 13 de mayo de igual año, 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 de abril de 1964 a 31 de marzo de 1974— ajustándose al tipo impositivo establecido en la Ordenanza que regía desde el 1 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 los tipos impositivos de la Ordenanza entonces vigente, si no se modificaba antes del vencimiento del período decenal. (Sentencia de 15 de mayo de 1978, Ar. 3.472).

8. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA: TIPO IMPOSITIVO SUPERIOR FIJADO EN LA ORDENANZA

De acuerdo con el artículo 724 de la Ley de Régimen local, que dispone que las Ordenanzas fiscales, una vez aprobadas, seguirán en vigor hasta que se acuerde su derogación o modificación, no puede estimarse que el Ayuntamiento haya incurrido en aplicación retroactiva, al ser liquidado el período impositivo decenal correspondiente ajustándose al tipo impositivo establecido en las Ordenanzas que regía desde el 1 de enero de 1972, y en la fecha del devengo, puesto que es la que viene de obligatorio cumplimiento por las normas citadas y por los artículos 510, 514 y 516 de la Ley de Régimen local, ya que de conformidad con el principio informador de la irretroactividad, que tiene sus fundamentos en el respeto debido a los derechos adquiridos y a la estabilidad de las situaciones jurídicas creadas al amparo de la situación modificada y que tiene sus límites en la excepción establecida en la Regla 1 de las Disposiciones Transitorias del Código civil, al determinar la aplicación de la Ley antigua a las consecuencias futuras de los hechos pasados, tendrá efecto desde luego, aunque el hecho que lo origine se verificase bajo la legislación anterior, pues el hecho de que la Ordenanza anterior estableciera tipos impositivos inferiores no engendra derecho alguno adquirido por la propiedad recurrente titular del terreno exaccionado, ya que se trata de la aplicación de una Ordenanza fiscal destinada a establecer un régimen general uniforme dentro del Municipio de la imposición, exacción municipal que por su propia naturaleza y carácter entra dentro de la excepción a la Regla establecida en la Primera Disposición Transitoria del Código civil. (Sentencia de 20 de octubre de 1978, Ar. 3.068).

VI. IMPUESTOS DEL ESTADO

CONTRIBUCIÓN TERRITORIAL: EXENCIÓN DE TERRENO MUNICIPAL ADQUIRIDO PARA CONSTRUCCIÓN DE ESCUELAS

CONSIDERANDO: Que la tendencia jurisprudencial, expresada en sentencias como las de 30 de abril de 1971 y 28 de junio de 1975, es la de articular la exención de contribución territorial por razón de ser el bien de servicio público y no producir renta, sobre la base fáctica de la real función de servicio público que cumple el bien y del hecho también constatado de que no produzca renta. (Sentencia de 8 de noviembre de 1978, Ar. 3.612).

VII. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

FALTA DE PRESENTACIÓN DEL DICTAMEN DE LETRADO: SUBSANACIÓN

Se rechaza por la sentencia apelada la pretensión de inadmisibilidad alegada, tomando como base el criterio eminentemente espiritualista que preside todo el contexto de la Ley de la Jurisdicción, razonando, además, respecto de la primera de ellas —esto es, la de no haber aportado el Ayuntamiento recurrente con su escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo el dictamen de Letrado exigible conforme el artículo 57-2-d) de la Ley de lo Contencioso-administrativo, en relación con el artículo 370 de la Ley de Régimen local—, que al no distinguir el artículo 129-1 de la Ley de la Jurisdicción, no existe razón que impida subsanar el defecto, como en este caso se hizo, en los diez días siguientes a la contestación a la demanda por el codemandado. (Sentencia de 17 de octubre de 1978, Ar. 3.067).

VIII. POLICIA MUNICIPAL

1. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS

Si bien es cierto que el artículo 13 del Reglamento de Servicios mencionado establece como regla general la transmisibilidad de las licencias que autorizan las actividades de los particulares, tal normativa genérica viene matizada, cuando se trata de derechos adquiridos, reconocidos por la transitoria segunda del Reglamento de Actividades ya citado, pues en este caso, el expediente no es tan sólo la mera constatación de las titularidades encaminada a la expedición de la nueva licencia al titular

subrogado, sino la determinación de si procede o no la continuidad de la actividad en cuestión, pues el juego conjunto de la transitoria reseñada y de la que ocupa el tercer lugar es el Reglamento, limitan los derechos adquiridos de las actividades que no reúnen los requisitos totales del ya reiterado Reglamento y cuyas deficiencias que hacen sean clasificadas como molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, no pueden resultar eliminadas por las medidas correctoras que se adopten, al solo ejercicio de las mismas por el que era titular de ellas en el momento de la vigencia, pues la transitoria últimamente indicada establece categóricamente que cuando tales deficiencias y las calificaciones correlativas no puedan ser evitadas, las licencias que tengan su origen en el traspaso de la actividad no podrán ser concedidas. (Sentencia de 8 de noviembre de 1978, Aranzadi 4.037).

2. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS: DECRETO DE 30 DE SEPTIEMBRE DE 1961

CONSIDERANDO: Que el artículo 13 del Reglamento antes mencionado regula la prohibición de establecer vaquerías, establos, cuadras y corrales de ganado y aves dentro del núcleo urbano de las localidades de más de 10.000 habitantes y que no sean esencialmente agrícolas o ganaderas.

CONSIDERANDO: Que de todas formas, reconociendo que la concurrencia de las exigencias reglamentarias para la prohibición relacionada no se presenta con nitidez, contundencia y claridad, sino más bien con vacilación y duda, lo importante es consignar que, aun reconociendo que por venir calificada toda licencia como una autorización administrativa para el ejercicio de un derecho puede propugnarse en términos generales la restricción de trabas a su concesión, cuando se trata de una actividad como la que ahora nos ocupa por encima del interés privado —como esta Sala ha hecho ver en alguna ocasión—, que puede impulsar a quien trata de conseguir la autorización, debe ponerse el público o colectivo amparado en el propio artículo 1 del tan citado Reglamento que señala como designio del mismo evitar que las instalaciones, establecimientos, actividades, industrias y almacenes produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente, ocasionando daños a las riquezas pública o privada, o impliquen riesgos graves para las personas o los bienes; quiere decirse con esto que aun cuando se arrancase hipotéticamente de que la prohibición del artículo 13 no pudiese entrar en juego, ello no quiere decir que sin más estudio del emplazamiento, de las circunstancias y las características y de la operancia real y eficaz de correcciones sea imperativo el otorgamiento de la licencia, antes al contrario, este otorgamiento, en el supuesto de no operar la prohibición, vendrá condicionado por dichos emplazamiento, características y posibilidad de correcciones. (Sentencia de 21 de octubre de 1978, Ar. 3.869).

3. LICENCIA DE OBRAS: ACTO REGLADO

Constituyendo la concesión de la licencia de obras un acto reglado por el que la autoridad municipal controla el ejercicio de «*ius aedificandi*» por el propietario de un inmueble, evitando así las posibles infracciones en materia urbanística, no cabe sea denegada cuando —como ocurre en el caso actual— la construcción que se proyecta aparece totalmente acomodada a la vigente normativa, sin vulnerar ningún precepto concreto de la misma. (Sentencia de 28 de junio de 1978, Ar. 3.099).

4. RUINA: FINCAS CONTIGUAS DE DISTINTO DUEÑO

De donde resulta que aunque corresponda a distintos titulares dominicales la propiedad de la casa números 17 y 19 de la calle Alta del Mar y la de la contigua, ello no obstante, los engalabernos reseñados forman parte integrante físicamente de los inmuebles en que ubican, y como quiera que en la declaración de ruina de la casa de autos han quedado comprendidas todas las dependencias que la integran, supuesto que no se ha excluido a ninguna de ellas, de ello se sigue que aunque la declaración de ruina se limite formalmente a la casa de autos, de hecho, sin embargo, sus efectos trascenderán inevitablemente no sólo a aquella zona de la contigua en que penetra el engalaberno perteneciente a la de autos, sino también al engalaberno que monta sobre la primera planta de la de litis, perteneciente a la contigua, pese a que tales zonas de la casa contigua no han quedado incluidas en la declaración de ruina decretada; infringiéndose con tal proceder el principio de unidad predial que informa técnicamente la declaración administrativa de ruina, que solamente quiebra en el supuesto excepcional de predio urbano formado de cuerpos físicamente independientes, con estructuras propias, sentencias entre otras de 16 de febrero, 7 de junio y 21 de diciembre de 1968, independientemente de cuál sea la titularidad dominical de una edificación que físicamente integra una unidad material, como se precisa en la sentencia de 2 de febrero de 1968, porque de lo contrario se considerarían separables cosas que físicamente no lo son, llegándose a consecuencias absurdas y peligrosas para la seguridad pública, en cuyo criterio insiste la de 26 de septiembre del mismo año. (Sentencia de 19 de octubre de 1978, Ar. 3.759).

5. RUINA: SU APRECIACIÓN

CONSIDERANDO: Que conviene recordar que los litigios sobre declaración de estado ruinoso de un inmueble urbano tiene que centrarse indefectiblemente en la efectividad o no de su ruina, de tal manera que la

realidad de los hechos ha de ser la que evidencie la procedencia de los supuestos meramente objetivos, que previene el artículo 170 de la Ley del Suelo —sentencias, entre otras, de 22 de diciembre de 1965, 14 de abril de 1967, 14 de marzo de 1969 y 21 de diciembre de 1974—, es decir, que exista «ruina física», «ruina económica» o «ruina urbanística», por tanto, el resultado de los dictámenes técnicos es de decisiva influencia en la resolución que se adopte, teniendo muy presente la doctrina jurisprudencial que atribuye distintos grados de eficacia a la pericia, al declarar que, en los supuestos de distinta titulación de los peritos, producirá más fuerza probatoria al informe emitido por el que posea título superior —sentencias de 20 de febrero de 1962, 30 de octubre de 1963 y 2 de marzo de 1971, entre otras muchas—, y, en aquellos otros en que la categoría sea la misma, las decisiones se apoyarán, principalmente, en los dictámenes emitidos por el perito nombrado por la Sala, la autoridad judicial correspondiente o por el dirimente, y, en último término, por el técnico de la Administración, al darse en ellos una presunción de mayor objetividad (Sentencia de 30 de octubre de 1978, Ar. 3.987).

6. RUINA: PRINCIPIOS EN QUE HA DE BASARSE SU DECLARACIÓN

CONSIDERANDO: Que la declaración de ruina, tal como se recoge en el antiguo artículo 170 de la Ley del Suelo y Ordenación urbana y en el actual 183 del Texto refundido, supone una forma de la actividad administrativa de intervención en el derecho de propiedad privado y a través de reiterada doctrina jurisprudencial pueden sentarse como principios básicos que rigen aquella actividad, los siguientes: primero, son totalmente inoperantes a los efectos de la declaración de ruina las causas que hayan podido determinarla, incluso la propia desidia o incuria del propietario, ya que las responsabilidades en que haya podido incurrir son ajenas al propio expediente, sin perjuicio de que la exigencia de aquéllas se ventile ante la jurisdicción civil ordinaria, bastando con que se acrediten los daños —sentencias de 22 de junio de 1959, 4 de noviembre de 1963, 22 de diciembre de 1965, 11 de abril de 1966, 14 de enero y 14 de abril de 1967 y 27 de febrero de 1973—; segundo, el anterior dato de que no se hubiera accedido a la declaración de ruina, incluso cuando la negativa haya tenido su causa a través de una sentencia judicial, no impide que de nuevo pueda reiterarse la solicitud, dado que los elementos cronológicos influyan decisivamente en la situación del inmueble, sin que ni la cosa juzgada administrativa o jurisdiccional tenga operancia en esta materia —sentencia de 5 de febrero de 1976—; tercero, el deber de conservación que incumbe al propietario tiene un límite que resulta infranqueable, fuera del cual no pueden acordarse obras a cargo del mismo y que determina —sentencias del Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 1968, 17 de octubre de 1970 y 26 de febrero de 1973— que si lo procedente es la declaración de ruina, no pueden imponerse al propietario obras de reparación, ya que la ruina en la estimación de la

Ley del Suelo no es sólo una cuestión de seguridad, sino que constituye también un límite al deber de conservación; cuarto, para acordar la declaración de ruina basta con que concurren cualquiera de los supuestos del anterior artículo 170, hoy 183 de la Ley del Suelo; quinto, la valoración y ponderación de los informes que obran en las actuaciones deberán hacerse con arreglo a las normas de la sana crítica; sexto, como en esta clase de asuntos, la defensa del interés público que se persigue con los expedientes de ruina se ve modulado por los concretos y contrapuestos intereses de propietarios y arrendatarios, suele acontecer que los dictámenes periciales que apoyan las encontradas posturas adolecen de una marcada parcialidad, lo que obliga a dar una mayor prevalencia y relevancia a los pareceres de los peritos municipales, al carecer de tales defectos y ser fruto de un equilibrado estudio de la cuestión debatida —sentencia del Tribunal Supremo de 26 de febrero de 1973—; séptimo, en todo caso, las cuestiones indemnizatorias derivadas de las relaciones arrendaticias existentes son ajenas a la competencia de esta Jurisdicción y sometidas en todo caso a la ordinaria civil —sentencia del Tribunal Supremo de 22 de diciembre de 1972—. (Sentencia de 23 de junio de 1978, Aranzadi 3.093).

7. RUINA: NO CABE IMPONER LA EJECUCIÓN DE OBRAS

CONSIDERANDO: Que declarada en estado de ruina la casa a que se refiere el actual proceso, por sentencia firme, resulta absolutamente incompatible la imposición a la propiedad de cualquier obligación, en cuanto a realización de obras, que pueda representar una prolongación de su permanencia, ni aun siquiera su conservación; razón por la cual no han faltado sentencias de esta Sala que han venido a proclamar tajantemente tal incompatibilidad —sentencias de 4 de junio de 1965 y 29 de septiembre de 1971—. (Sentencia de 6 de octubre de 1978, Ar. 3.657).

IX. RESPONSABILIDAD

DAÑOS CAUSADOS POR AGENTE PÚBLICO

CONSIDERANDO: Que tal como ha declarado la jurisprudencia —sentencias de 23 de enero y 22 de mayo de 1970, 23 de enero y 9 de junio de 1976, 4 de octubre de 1978, etc.—, no es admisible hoy, en nuestro sistema, exigir para la viabilidad de la pretensión indemnizatoria de daños y perjuicios la concurrencia de los requisitos clásicos: realidad del daño, culpa o negligencia y relación de causa a efecto, sino que una exégesis razonable del artículo 40 de la Ley de Régimen jurídico, en armonía con lo preceptuado por el artículo 121 y concordantes de la Ley de Expropiación forzosa, y doctrina jurisprudencial constante, sólo im-

pone para configurar la responsabilidad patrimonial que se acredite: a) la efectiva realidad de un daño evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas; b) que el daño o lesión patrimonial sufrido por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa, inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención extraña que pudiera influir, alterando, en el nexo causal, y c) que no se haya producido fuerza mayor —sentencias de 23 de enero de 1970, 9 de junio de 1976, 4 de octubre de 1978, etc., y artículo 40 de la Ley de Régimen jurídico—; o sea, que en la terminología usada por la jurisprudencia se exige una actuación administrativa, un resultado dañoso y relación de causa a efecto entre aquélla y ésta; incumbiendo su prueba al que reclama, a la vez que es imputable a la Administración la carga referente a la fuerza mayor cuando se alegue su existencia como causa de exoneración —sentencias de 15 de febrero de 1968, 14 de octubre de 1969, 28 de enero de 1972, etc.—. (Sentencia de 31 de octubre de 1978, Ar. 3.989).

X. URBANISMO

1. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 56 DE LA LEY DE 12 DE MAYO DE 1956 (AHORA EL ARTÍCULO 69 DEL NUEVO TEXTO QUE LO MODIFICA SUSTANCIALMENTE)

CONSIDERANDO: Que este Tribunal, superando anterior criterio establece en la sentencia de 7 de junio de 1969 una doctrina que se consagra plenamente, entre otras, en las de 23 de junio de 1971, 19 de junio de 1972 y 30 de marzo de 1974, según la cual la expresión legal del artículo 56 de la Ley del Suelo de 1956 de «terrenos que no resultaren edificables por sus propietarios particulares», es únicamente comprensiva de los terrenos subjetivamente inedificables para tales propietarios, como ocurre con los que la Administración, en atención a las previsiones de planeamiento, se reserva para una actuación urbanística; quedando fuera de dicha expresión los que resulten objetivamente inedificables por estar destinados a zonas verdes o espacios libres, en relación con los cuales queda terminantemente prohibida la edificación de forma absoluta mientras no se modifique, con sujeción a la Ley 158/1963, de 2 de diciembre, la ordenación que así lo ha previsto, pues en tanto ésta subsista y según las prescripciones de dicha Ley, las licencias que se otorguen adolecen de nulidad absoluta y las construcciones que se realicen quedan condenadas a la demolición, no siendo por ello posible que, con relación a esta clase de terrenos, pueda producirse el recobro de la facultad de edificar que previene el citado artículo 56, siempre que permanezca vigente su calificación de inedificabilidad objetiva, cualquiera que sea la fecha del planeamiento —anteriores o posteriores a la Ley del Suelo—, el procedimiento de su aprobación —conforme a esta Ley o a disposi-

ciones especiales— y su ámbito ordenador y naturaleza —territoriales, comarcales, generales o parciales—; sin que, por otro lado, tal doctrina pueda válidamente imputarse de contraria a la esencia del derecho de la propiedad definido en el artículo 348 del Código civil, dado que el estatuto de la facultad de edificar, comprendida dentro de dicho derecho, viene determinado, a tenor del artículo 61 de la citada Ley, por las normas de ordenación urbana y la prohibición de su ejercicio impuesta por éstas constituye una de las legales limitaciones al citado derecho de propiedad que contempla el antedicho artículo 348, sin perjuicio de que la pérdida del contenido económico que conlleva tal prohibición pueda repararse por el juego de las técnicas y medios que aquellas normas establecen para el logro de un justo reparto de los beneficios y cargas del planeamiento. (Sentencia de 25 de octubre de 1978, Ar. 3.873).

2. PLANES DE INICIATIVA PRIVADA

CONSIDERANDO: Que única cuestión objeto de controversia en la presente «litis» es la referente a si procede o no ordenar que por el Excmo. Ayuntamiento de Irún se apruebe «inicialmente», y se le dé la tramitación legal del caso, al proyecto del Plan Parcial del Subpolígono cinco del Polígono XXV, sector barrio de Ventas, debido a la iniciativa particular de don José León L. Y.; pues bien, al objeto de la adecuada resolución de la controversia, ha de dejarse sentada la naturaleza de la aprobación «inicial», respecto de cuyo tema esta Sala en reiteradas sentencias, de las que son buen ejemplo la de 27 de junio de 1968, 21 de enero de 1969 —sentencia ésta confirmada por la del Tribunal Supremo de 14 de abril de 1971—, mereciendo especial cita la de este Tribunal de 15 de marzo de 1971 por referirse a la aprobación inicial de otro proyecto de Plan Parcial que, al igual que el actualmente controvertido, había sido denegada por el Ayuntamiento de Irún, con unanimidad de criterio se ha venido sosteniendo: a) que la aprobación inicial de tales proyectos no es materia de la potestad discrecional de la Administración, sino de índole reglada, y debe ser otorgada si aquél se ajusta al contenido del artículo 10 de la Ley del Suelo y no se opondrá al Plan General de Ordenación; b) que el acto de aprobación inicial es de mero trámite, en el sentido de que mediante él se abre un procedimiento a través del cual tiene la Administración la posibilidad de examinar el fondo de las pretensiones del solicitante, lo que determina que tal aprobación inicial no puede ser denegada por razones de fondo al no ser ese el momento adecuado para ello. (Sentencia de 13 de octubre de 1978, Ar. 3.685).

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO