

2. RESEÑA DE SENTENCIAS

SUMARIO: I. CARRETERAS: CESIÓN DE PORCIONES DE CALLES PARA CONSERVARLAS EN TRAVESÍA: PROCEDIMIENTO OBLIGADO.—II. CONTRATACION ADMINISTRATIVA: 1. EXCESO DE OBRA IMPUESTA POR LA ADMINISTRACIÓN: PAGO. 2. LESIVIDAD DEL ACTO DE UN ALCALDE QUE ENCARGÓ A DOS ARQUITECTOS LA CONSTRUCCIÓN DE VARIAS VIVIENDAS. 3. ARRENDAMIENTO DE LOCAL EN MERCADO PÚBLICO MUNICIPAL: CONTRATO ADMINISTRATIVO.—III. EXPROPIACION FORZOSA: 1. JUSTIPRECIO: IMPROCEDENCIA DE HACERLO CON ARREGLO A LA LEY DEL SUELO. 2. JUSTIPRECIO: LOCAL DE NEGOCIOS PERTENECIENTE AL PROPIETARIO DE LA FINCA EXPROPIADA. 3. JUSTIPRECIO: SALTO HIDROELÉCTRICO. 4. JUSTIPRECIO: TRASLADO DE INDUSTRIA.—IV. FUNCIONARIOS: CLASES PASIVAS: CAPITAL SEGURO DE VIDA.—V. HACIENDAS LOCALES: 1. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: EXPLOTACIÓN AGRÍCOLA. 2. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: PRESCRIPCIÓN. 3. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: VALOR INICIAL. 4. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA. BONIFICACIÓN DEL 90 POR 100 POR CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL. 5. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA: EXENCIÓN DE LOS TERRENOS DESTINADOS A GASOLINERA CONCEDIDA POR CAMPSA. 6. ARBITRIOS Y TASAS: LICENCIA DE OBRAS A INDUSTRIAS DE INTERÉS PREFERENTE. 7. CONTRIBUCIONES ESPECIALES: ASOCIACIÓN DE CONTRIBUYENTES.—VI. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: 1. INADMISIBILIDAD DE APELACIÓN POR RAZÓN DE LA CUANTÍA. 2. LESIVIDAD DE ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.—VII. POLICIA MUNICIPAL: 1. LICENCIA DE APERTURA DE ESTABLECIMIENTO EN ZONA PORTUARIA. 2. LICENCIA DE OBRAS: SE OTORGAN SALVO EL DERECHO DE PROPIEDAD Y SIN PERJUICIO DE TERCEROS. 3. LICENCIA DE OBRAS: CADUCIDAD. 4. LICENCIA DE OBRAS: NATURALEZA. 5. LICENCIA DE PARCELACIÓN Y DE CONSTRUCCIÓN. 6. LICENCIA EN ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS. 7. RUINA: COMPETENCIA PARA HACER LA DECLARACIÓN DE FINCA RUINOSA.—VIII. POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION: PRESUNCIÓN DE VERACIDAD DE LO AFIRMADO POR AGENTE DE LA AUTORIDAD.—IX. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION: DAÑOS Y PERJUICIOS.—X. SERVICIOS: 1. AUTOTAXIS: LICENCIA MUNICIPAL. 2. AUTOTAXIS: RETIRADA DE LA LICENCIA POR EL ALCALDE.—XI. SOLARES E INMUEBLES DE EDIFICACION FORZOSA: COMPROMISO DEL PROPIETARIO DE RESPETAR LOS ARRENDAMIENTOS.—XII. URBANISMO: 1. OBRAS REALIZADAS SIN LICENCIA. 2. PLAN DE ORDENACIÓN: APROBACIÓN POR SILENCIO POSITIVO. 3. PLANES: SU EN-

TRADA EN VIGOR. 4. PLANES Y PROYECTOS DE EJECUCIÓN. 5. PLANES: POSIBLE VARIACIÓN DE LOS MISMOS. 6. PLANES PARCIALES: LICENCIA DE OBRAS. 7. VIALES: CESIÓN GRATUITA.

I. CARRETERAS

CESIÓN DE PORCIONES DE CALLES PARA CONSERVARLAS EN TRAVESÍA: PROCEDIMIENTO OBLIGADO

CONSIDERANDO: Que si antes se ha dado por supuesto la omisión de trámites esenciales, anticipándose el juicio, ante la inexistencia de procedimiento y la importancia de los acuerdos adoptados por el Ayuntamiento, ahora se completa lo dicho, recordando que, incluso en hipótesis de mejoras o reconstrucción de las carreteras, en las travesías de las poblaciones, la Orden de 23 de diciembre de 1961, en su artículo 1.º, se refiere a la necesidad, en su caso, de contar con la autorización del Ministerio de la Gobernación, lo que en el actual es de todo punto imprescindible, por tratarse, no de una simple mejora, sino de un desdoblamiento de la antigua travesía en dos, con recorridos distintos, aunque en direcciones únicas, lo que conlleva una mutación demanial, mediante la cual lo que hasta ahora era plaza y calles del Municipio se transformaría en carretera del Estado, con las limitaciones que ello lleva consigo en las propiedades de los predios colindantes, razón por la que en el Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales, de 27 de mayo de 1955, para supuestos como el que nos ocupa, se exige, entre otros trámites, el de la «previa información pública» (art. 8-2) y autorización del Ministerio de la Gobernación, como se desprende de lo dispuesto en el número 3.º de este mismo artículo. (Sentencia de 23 de enero de 1979, Ar. 207).

II. CONTRATACION ADMINISTRATIVA

1. EXCESO DE OBRA IMPUESTA POR LA ADMINISTRACIÓN: PAGO

CONSIDERANDO: Que partiendo acertadamente la sentencia de que las órdenes técnicas, que en el caso se concretaban en el replanteo de las obras sobre el terreno por tramos en el momento de ejecutarse y no previamente según el proyecto contratado, modificaron el perfil de la carretera determinando una mayor excavación en roca y menor en tierra (junto a disminución en las obras de terraplén e incremento de las de desmonte) con la consecuencia de una variación sustancial en el precio resultante según los calculados para una y otra clase de excavación, es evidente que, aun no demostrado que las órdenes determi-

nantes de la modificación en las prestaciones de obra se impartiesen según todos los requisitos reglamentarios exigidos por los artículos 53 y 54 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales, es lo cierto que el contratista los acató ejecutando la obra según los mismos y de modo que, según la prueba, el resultado era incluso de mejor calidad; de ahí que en todo caso procediese aplicar la doctrina, ya reiterada en estos casos, que flexibiliza la aplicación de los artículos citados en el sentido de que pese a la exigencia clara de que la potestad administrativa de modificación se ejercite dentro de los límites objetivos previstos y de las normas de competencia y procedimientos asimismo expresas, la aplicación del principio del enriquecimiento injusto determina el reconocimiento de ciertos excesos de obra sobre el proyecto efectivamente ejecutados según órdenes de la propia Administración incluso cuando esas órdenes adolezcan de algún vicio no imputable al contratista —sentencia de 15 de marzo de 1978 con las anteriores que la misma cita—. (Sentencia de 12 de febrero de 1979, Ar. 908).

2. LESIVIDAD DEL ACTO DE UN ALCALDE QUE ENCARGÓ A DOS ARQUITECTOS LA CONSTRUCCIÓN DE VARIAS VIVIENDAS

CONSIDERANDO: Que el tema a dilucidar en esta apelación se circunscribe a decidir si el acto realizado por el entonces Alcalde del Ayuntamiento recurrente y que motivó la reclamación de honorarios por los arquitectos demandados es válido y en su consecuencia llegó a perfeccionarse el mismo con fuerza de obligar en cuanto a lo que en dicho acto se acordó, y a este respecto es preciso reconocer su nulidad de pleno derecho, por haber sido dictado por órgano manifiestamente incompetente y prescindiendo total y absolutamente de las formalidades legalmente establecidas en estos casos y por tanto constituye infracción manifiesta de la Ley y es gravemente lesivo a los intereses municipales, por lo cual resulta procedente la declaración previa de lesividad que se acordó por la Corporación municipal en salvaguarda de los intereses públicos. (Sentencia de 16 de febrero de 1979, Ar. 931).

3. ARRENDAMIENTO DE LOCAL EN MERCADO PÚBLICO MUNICIPAL: CONTRATO ADMINISTRATIVO

CONSIDERANDO: Que el contrato de arrendamiento de local, cuya eficacia frente a los acuerdos municipales recurridos constituye el tema litigioso planteado, es calificado de naturaleza civil por la sentencia apelada, la cual, con base en ello, declara la inadmisibilidad del recurso por falta de jurisdicción al amparo del artículo 82 a) de su Ley Reguladora, pero al adoptar tal decisión no ha advertido que el contrato referido fue adjudicado en el marco de una concesión administrativa muni-

cial de conformidad con sus bases y condiciones; que el local objeto de arrendamiento, extinguida la concesión, es de propiedad municipal; que dicho local está integrado en un mercado municipal que es un bien de dominio y servicio públicos —artículos 183 y 184 de la Ley de Régimen local y 2 y 4 a) del Reglamento de Bienes de las Entidades locales—, cuyo establecimiento y administración viene impuesto con carácter preceptivo a los Ayuntamientos como uno de los principales fines públicos de su actividad —artículo 101 d) de la Ley local citada—; que la cuantía de la renta a pagar por el arrendatario fue prefijada e impuesta de acuerdo con lo establecido en el pliego de condiciones de la concesión y que el plazo de duración del contrato fue el de cincuenta años y todas estas circunstancias y condiciones confieren a dicho contrato una especificidad que lo apartan del ámbito civil y le confieren una naturaleza claramente administrativa que atribuye a la cuestión litigiosa la cualidad de contencioso-administrativa sometida a esta jurisdicción por el artículo 3 a) de su Ley Reguladora, pues a tal conclusión conduce necesariamente la moderna posición doctrinal y jurisprudencial que, en orden a la distinción entre la contratación administrativa y la civil o mercantil, utiliza como criterio dominante el del objeto o contenido, declarando que son administrativos aquellos contratos que afectan al «servicio público», tomada esta expresión en el sentido amplio de intereses públicos o comunes a cuya satisfacción tienda, de algún modo, la relación contractual de que se trate, y conforme a dicho criterio, del que son aplicación, entre otras, las sentencias de 5 de mayo, 27 de junio, 14 de octubre y 2 de diciembre de 1977, es de todo punto manifiesto que el contrato de autos, según lo anteriormente expuesto, participa de modo notable de esa vinculación al interés público que caracteriza a las relaciones contractuales administrativas. (Sentencia de 21 de febrero de 1979, Ar. 682).

III. EXPROPIACION FORZOSA

1. JUSTIPRECIO: IMPROCEDENCIA DE HACERLO CON ARREGLO A LA LEY DEL SUELO

CONSIDERANDO: Que como acertadamente expresa la sentencia apelada, los criterios de valoración aplicables a este caso son los regulados en la Ley de Expropiación forzosa y no los de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, vigente en el momento inicial de la pieza de justiprecio; y esto es así porque los criterios valorativos señalados en esta última Ley son los de las expropiaciones por ella legitimadas, que comprenden las referidas en el artículo 52 de la misma, consecuencia de los planes y proyectos de ordenación urbana y polígonos de expropiación, además de aquellas a que se ha extendido por otras disposiciones legales, entre los que no se encuentran las efectuadas por el Ministerio de Obras Pú-

blicas para la construcción o mejora de carreteras, autovías y autopistas estatales, cual es el caso presente, pues la finalidad de la obra no es urbanística. (Sentencia de 26 de enero de 1979, Ar. 109).

2. JUSTIPRECIO: LOCAL DE NEGOCIOS PERTENECIENTE AL PROPIETARIO DE LA FINCA EXPROPIADA

CONSIDERANDO: Que apareciendo con claridad en el expediente de justiprecio que la hoy apelante doña Celedonia M. de A. era propietaria de la totalidad del inmueble en que se hallaba ubicado el local de negocio de cuya expropiación y valoración ahora se trata, dedicado a «venta de ropas hechas», es evidente que el concepto indemnizatorio de traspaso para acceder a nuevo local es aquí improcedente, como en principio destacó el vocal-perito del Jurado en su informe previo, si bien después del propio perito el Jurado, en su Resolución de 21 de diciembre de 1973, y la sentencia apelada valoran tal concepto, por lo que en esta segunda instancia ha de rechazarse tal método valorativo según estableció la sentencia de esta Sala de 6 de octubre de 1978, con cita de otras en el mismo sentido, porque el derecho de traspaso sólo corresponde a los arrendatarios de local de negocio, carácter que, como se deja expuesto, no corresponde a la expropiada. (Sentencia de 24 de enero de 1979, Aranzadi 99).

3. JUSTIPRECIO: SALTO HIDROELÉCTRICO

CONSIDERANDO: Que es doctrina de la Sala, sentencias, entre otras, de 30 de enero y 23 de octubre de 1974, 25 de febrero y 16 de octubre de 1975, 20 de diciembre de 1976 y 15 de febrero de 1978, que, en general, la valoración del aprovechamiento hidráulico de central hidroeléctrica debe efectuarse a tenor de la total potencia concedida y transformación en energía eléctrica por kilowatios de fuerza, utilizando en el cálculo los elementos de caudal y altura del salto, potencia concedida, factores de rendimiento y conversión, las horas de utilización anual, la producción de kilowatios por hora al año y su precio de suministro al usuario, y haciéndose descuento de los gastos de instalación, sustitución, conservación y mantenimiento de maquinaria y utillaje, con las necesarias reducciones de ello derivadas. (Sentencia de 29 de enero de 1979, Ar. 152).

4. JUSTIPRECIO: TRASLADO DE INDUSTRIA

Debemos plantearnos, en primer término, si procede o no reconocer al actor indemnización por la expropiación de la industria de almacén

de productos para la construcción, y en segundo término, caso de que resolvamos positivamente el anterior, tendremos que determinar el *quantum* de la misma; empezando por lo primero, ha de quedar claro que la expropiación del local, base física del negocio, no supone la extinción de la industria, cuyo traslado a otro lugar se ofrece perfectamente posible, conclusión que reduce indemnización al importe de los gastos de desmontaje, transporte, montaje en el nuevo local, con reinstalación de todos los servicios públicos, pérdida de la clientela y de los beneficios que habrían podido obtenerse durante el tiempo que dure el traslado y la puesta en funcionamiento de la industria en condiciones de normalidad, y pago de los salarios al personal durante el período de inactividad. (Sentencia de 12 de marzo de 1979, Ar. 790).

IV. FUNCIONARIOS

CLASES PASIVAS: CAPITAL SEGURO DE VIDA

Es recurso interpuesto por la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local contra resolución del Ministerio de la Gobernación de 28 de mayo de 1976, que, estimando el recurso deducido por la viuda de un funcionario de Administración local fallecido, acordó la concesión a la misma del capital seguro de vida, versando la discrepancia sobre si debía concederse tal retribución al hallarse el causante en situación de excedencia voluntaria y en posterior de jubilación. El Tribunal Supremo lo desestima, diciendo:

CONSIDERANDO: Que la interpretación que por el Ministerio de Gobernación se hace en su resolución de 28 de mayo de 1976, impugnada en esta vía jurisdiccional del artículo 5 de los Estatutos de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local, aprobados por Orden ministerial de 12 de agosto de 1960, se halla ajustada a los propios términos del precepto, por lo cual no puede atribuirse prevalencia sobre esa hermenéutica a la que propugna la representación de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local, debiendo, en consecuencia, desestimar este recurso contencioso-administrativo y confirmar, por su adecuación al ordenamiento jurídico, la resolución ministerial impugnada. (Sentencia de 26 de enero de 1979, Ar. 107).

V. HACIENDAS LOCALES

1. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: EXPLOTACIÓN AGRÍCOLA

CONSIDERANDO: Que los fundamentos consignados en los considerandos de la sentencia apelada no han sido desvirtuados por las alegacio-

nes de la parte apelante: a) porque dados los términos del número 1 del artículo 510 de la Ley de Régimen local, en principio la transmisión de todos los terrenos situados en el término municipal del Ayuntamiento de la imposición están sujetos a ese gravamen —siendo la no sujeción la excepción—, por lo que, conforme a los principios generales de Derecho y el número 1 del artículo 114 de la Ley General Tributaria, es a las interesadas a quienes incumbe la prueba de que el predio transmitido, adquirido por las apelantes por la referida donación otorgada por escritura notarial de 19 de enero de 1973, no está sujeto al pago del citado arbitrio, o sea acreditar las circunstancias de excepción que señala el artículo 510 en el momento de la transmisión; b) que la finalidad perseguida con la exención del arbitrio a las explotaciones es proteger a la agricultura, ganadería y repoblación forestal como importantes fuentes de la economía nacional, resulta claro que la prueba de una explotación agrícola-forestal no la constituye el pago de unos tributos o tasas propios de unos terrenos rústicos y con existencia de arbolado, el concepto de explotación agrícola exige algo más que la inscripción en el Catastro de Rústica y de la existencia de arbolado en pequeña cantidad en relación a la total extensión de la finca, el concepto legal de explotación agrícola-forestal, a efectos de la exención del arbitrio, no se identifica con la naturaleza y situación de la finca, a su vez el destino tampoco equivale a explotación, porque, como ya tiene declarado esta Sala en reiteradas sentencias, la exención al pago de este arbitrio nace de la real explotación, no simplemente de la calificación de rústica ni de que en la finca se realicen algunos cultivos o aprovechamientos de producciones, sino de que se compruebe la existencia de una unidad de producción en la que se combinen los distintos factores de la producción, entre ellos la tierra, para la producción de bienes que no sean autoconsumidos, sino proyectados hacia un mercado, por lo que los recibos de plagas del campo, Cámara Oficial Sindical Agraria, Hermandad Sindical de Labradores, arbitrio municipal sobre la riqueza rústica y pecuaria y tasa de guardería rural no demuestran la realidad de una explotación. (Sentencia de 22 de enero de 1979, Ar. 9).

2. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: PRESCRIPCIÓN

CONSIDERANDO: Que el fundamento en que se apoya el recurrente es el artículo 1.227 del Código civil en cuanto establece que la fecha de un documento privado no se contará respecto de terceros, sino desde el día en que se incorpore o inscriba en un Registro público o se entregue a un funcionario público por razón de su oficio, o la de fallecimiento de alguno de los firmantes, alegando haber sido legalizadas las firmas del documento privado por Notario y luego presentado a liquidación de transmisiones patrimoniales, por lo que según esta argumentación se iniciaría el cómputo de la prescripción quinquenal desde dichas fechas y no desde la de elevación a escritura pública años más tarde.

CONSIDERANDO: Que la anterior tesis no puede ser acogida, pues la norma contenida en el artículo 1.227 del Código civil, encaminada a garantizar a los terceros contra posibles fraudes en cuanto a la fecha de los mismos, determina en favor de éstos los supuestos en que dicha fecha puede afectarles, habiendo declarado la Sala primera de este Alto Tribunal que también otros supuestos similares pueden cumplir la misma función de garantizar la exactitud de la fecha del documento privado —sentencia de 30 de enero de 1958—, pero esta doctrina legal no se opone a la facultad que específicamente concede a los Ayuntamientos el artículo 107-1 del Reglamento de Haciendas locales de 4 de agosto de 1952 para no aceptar las fechas consignadas en documento privado en la celebración de contratos y demás actos inter vivos originadores de cambio de dominio, pues tal aceptación será potestativa. (Sentencia de 12 de febrero de 1979, Ar. 765).

3. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: VALOR INICIAL

CONSIDERANDO: Que el valor inicial que los Ayuntamientos han de tener en cuenta para la valoración de los terrenos a los efectos del impuesto de plusvalía viene determinado por el artículo 511, número 3, de la Ley de Régimen local, en que se deja a dichos Ayuntamientos la elección, como facultad optativa, entre las valoraciones oficiales y las que figuren en las escrituras correspondientes de compraventa, opción que es, si cabe aún, más incisiva dentro del texto del artículo 107 del Reglamento de Haciendas locales de 4 de agosto de 1952, al establecer en su número 2 que no será obligatoria la aceptación de valoraciones que se consignen en escrituras públicas, pero sí podrá tomarse como base dentro de los límites previstos en el párrafo 2.º del artículo 511 de la Ley de Régimen local, que es lo que ha realizado el Ayuntamiento de Alicante al girar las liquidaciones hoy impugnadas. (Sentencia de 3 de marzo de 1979, Ar. 836).

4. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA. BONIFICACIÓN DEL 90 POR 100 POR CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL

Procede aplicar la bonificación por todo el período de diez años, y no sólo al plazo de tiempo transcurrido desde que se inicia el período impositivo hasta el momento de obtener la licencia de obras, pues es de recordar lo declarado ya por esta Sala en anteriores sentencias respecto a que el hecho imponible en la tasa de equivalencia no se produce sólo por el incremento de valor que experimente el terreno a lo largo de todo el período decenal, sino cuando se hayan realizado todos los actos o hechos subsumidos en la norma que define

el hecho imponible, en cuyo momento es cuando nace la obligación tributaria, que en la tasa de equivalencia son el incremento de valor más la transmisión establecida *fictio juris* por periodos decenales que las sociedades tengan en su patrimonio los terrenos sometidos a imposición, por lo que el hecho imponible nace al cierre del período decenal, por lo que no cabe fraccionar en dos subperíodos la deuda tributaria ni consiguientemente la bonificación del 90 por 100, la obligación tributaria nace al cierre del período, no antes, y con arreglo a ella debe aplicarse la bonificación fiscal. (Sentencia de 29 de enero de 1979, Ar. 47).

5. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA: EXENCIÓN DE LOS TERRENOS DESTINADOS A GASOLINERA CONCEDIDA POR CAMPSA

CONSIDERANDO: Que de acuerdo con la Orden de 30 de julio de 1958 que regula y disciplina las estaciones de servicio participan, en cuanto tiende a la satisfacción de un servicio público, su carácter público en lo que hace referencia a la prestación de ese servicio que se le atribuye en forma de «concesión», es incuestionable.

El artículo 516-3 de la Ley de Régimen local dispone que «quedarán exceptuados de la aplicación del sistema de tasas de equivalencia los terrenos de las empresas concesionarias de servicios públicos que estén afectos a sus explotaciones en cuanto los dichos terrenos deban revertir conjuntamente con la explotación libre de toda carga, gravamen o indemnización al Estado...», y el triple condicionamiento que en dicha norma se exige como presupuestos necesarios y concurrentes para alcanzar la excepción; empresa concesionaria, de servicios públicos y reversión de la explotación se dan en el sujeto pasivo del arbitrio en el caso de litis, porque, como hemos destacado, se produce una actuación de la Administración en el orden económico, encaminada a la satisfacción de un interés público, consistente en proporcionar bienes y servicios «monopolizados» a los administrados, mediante el sistema de gestión económica a través de una empresa mixta —CAMPSA— arrendataria, con distribución mediante concesión de las estaciones de servicio, por lo que procede, con revocación parcial de la sentencia recurrida, la estimación en parte de la apelación interpuesta por la representación de la empresa «Compañía Mercantil de Servicios Automovilísticos, S. A.», y la subsiguiente estimación del recurso contencioso interpuesto contra la resolución dictada por el Tribunal Económico-Administrativo de Barcelona de fecha de 25 de noviembre de 1976 que confirmó la liquidación practicada por el Ayuntamiento de San Justo Desvern sobre el incremento del valor de los terrenos a que esta apelación se refiere. (Sentencia de 10 de marzo de 1979, Ar. 870).

6. ARBITRIOS Y TASAS: LICENCIA DE OBRAS A INDUSTRIAS DE INTERÉS PREFERENTE

Procede la aplicación de la reducción del 95 por 100 a la liquidación de la tasa girada por tal licencia. (Sentencia de 7 de marzo de 1979, Ar. 862).

7. CONTRIBUCIONES ESPECIALES: ASOCIACIÓN DE CONTRIBUYENTES

CONSIDERANDO: Que conforme al citado Reglamento de Haciendas locales el procedimiento de constitución de la Asociación de contribuyentes por contribuciones especiales se inicia, según el artículo 19, una vez adoptado el acuerdo de imposición, por lo que como la función de la Junta de Delegados de la citada Asociación comprende el examen de los proyectos, contratos y transacciones que se refieren a la ejecución de las obras, instalaciones y servicios, inspeccionar unas y otros y comprobar las cuentas, según el artículo 26-1, hay que concluir que el momento de constitución de la Asociación es el inicial después de la aprobación de la imposición por contribuciones especiales, conclusión a la que se llega por la interpretación de las citadas normas a tenor del artículo 3, número 1, del Código civil atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de las normas y es claro que la finalidad asociativa de los propietarios que han de contribuir de modo especial a satisfacer una parte del coste de las obras es no sólo el examen de las cuentas de la empresa adjudicataria, sino previamente el examen de proyectos y ejecución de las obras, lo que exige la constitución de la Asociación una vez acordada la imposición, criterio ya sustentado por esta Sala, con reiteración, entre otras, en sus sentencias de 30 de marzo de 1970, 25 de octubre de 1971, 2 de febrero de 1973, 2 de octubre de 1975 y 11 de abril de 1977. (Sentencia de 31 de enero de 1979, Aranzadi 50).

VI. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. INADMISIBILIDAD DE APELACIÓN POR RAZÓN DE LA CUANTÍA

CONSIDERANDO: Que como cuestión previa a resolver plantea la Abogacía del Estado apelada la de la admisibilidad de la apelación, ya que según el artículo 94.1.a) de la Ley de esta Jurisdicción, modificada por la de 17 de marzo de 1973, las sentencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales no son susceptibles de recurso de apelación por razón de la cuantía cuando ésta no excede de 500.000 pesetas.

CONSIDERANDO: Que si bien la cuantía fue cifrada en la primera instancia en 798.493 pesetas, suma de los importes de cada una de las tres liquidaciones giradas a cargo de la Corporación municipal apelante, ha de tenerse en cuenta que ninguna de dichas liquidaciones excede del mínimo de las 500.000 pesetas preciso para que el recurso de apelación resulte procedente conforme al precitado artículo 94.1.a) y, además, el artículo 50.3 de la Ley de la Jurisdicción dispone que aunque en estos casos de acumulación la cuantía viene determinada por la suma del valor de las pretensiones, ello no comunica a las de cuantía inferior la posibilidad de la apelación; ha de concluirse la pertinencia de dar lugar a la alegación del Abogado del Estado apelado y declarar indebidamente admitida la presente apelación.

2. LESIVIDAD DE ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

CONSIDERANDO: Que conforme a la normativa contenida en la Ley de Régimen local y en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa son presupuestos para que la Jurisdicción Contenciosa en uso de sus facultades revisoras anule a instancia de las autoridades o Corporaciones locales sus decisiones: a) en el orden adjetivo, que la declaración de lesividad sea declarada por el Ayuntamiento en pleno, órgano supremo de la Corporación demandante, en el plazo de cuatro años a contar de la fecha en que hubiere sido dictado el acto cuya nulidad se pretende, sin que sea preciso que los motivos legitimadores de la pretensión anulatoria por lesividad sean exclusivamente económicos, ya que pueden consistir incluso en el mero propósito de regularizar jurídicamente el acto causado con manifiesta vulneración de las normas de derecho necesario —sentencias de 30 de marzo de 1966 y 24 de junio de 1968—; b) en el orden sustantivo, que el acuerdo declarado lesivo implique la violación de un derecho administrativo de la Corporación o violación de leyes o disposiciones administrativas que motiven la anulación, por causar quebranto a los intereses públicos de carácter económico o de otra naturaleza. (Sentencia de 16 de febrero de 1979, Ar. 931).

VII. POLICIA MUNICIPAL

1. LICENCIA DE APERTURA DE ESTABLECIMIENTO EN ZONA PORTUARIA

CONSIDERANDO: Que para dictar la ajustada resolución que el planteamiento de este proceso demanda, es preciso delimitar dos conceptos o categorías jurídicas tan dispares como son: la licencia municipal de apertura de establecimientos mercantiles o industriales y la concesión administrativa como título que justifica el uso privativo de un terreno perteneciente al dominio público del Estado. Mediante la primera el órgano municipal en el ejercicio de un poder de policía interviene la

actividad del administrado a los solos efectos —artículo 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales— de verificar si los locales o instalaciones reúnen las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad y en su caso las previsiones de los Planes de urbanismo debidamente aprobados. Es un acto reglado que mira a las condiciones objetivas antes apuntadas, y dado que las autorizaciones y licencias municipales (artículo 12 del citado Reglamento) se entienden concedidas, salvo el derecho de propiedad —lo que implica una actitud de neutralidad e inhibición del órgano municipal ante la verdadera extensión de los derechos de disposición del peticionario sobre los terrenos o locales en que la actividad haya de desarrollarse— y sin perjuicio de tercero —lo que justifica y acentúa aquella postura inhibitoria—, es obvio que la Administración municipal no puede rehusar la concesión de estas licencias cuando los locales reúnen las condiciones materiales exigidas y la industria o el comercio que se pretende ejercer se hallen autorizados por la Ley y además se hayan cumplido o sean susceptibles de cumplimiento los requisitos administrativos y fiscales procedentes. La negativa de una licencia de apertura basada en la posible limitación de los derechos de disposición del peticionario sobre los locales en que se pretende ejercer la industria, constituiría una intromisión en relaciones jurídicas en las que el órgano municipal es ajeno y vendría a contradecir las previsiones del artículo 22 del Reglamento de Servicios. (Sentencia de 5 de febrero de 1979, Ar. 545).

2. LICENCIA DE OBRAS: SE OTORGAN SALVO EL DERECHO DE PROPIEDAD Y SIN PERJUICIO DE TERCERO

Las licencias de obras —artículo 12, número 1, del Reglamento de Servicios— se entienden concedidas u otorgadas, salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero, de donde se infiere que si el titular de la licencia ha invadido terrenos que no le pertenecen son los dueños titulares de dichos terrenos los que pueden accionar en defensa de su derecho y si como parece argumentan los recurrentes el terreno invadido perteneciese a la vía pública pueden los particulares dirigirse al Ayuntamiento, solicitando la reivindicación del dominio público usurpado, pero el ejercicio de estas acciones no afecta ni trasciende a la validez de la licencia, que en modo alguno constituye título legitimador de la posesión o propiedad. (Sentencia de 2 de enero de 1979, Ar. 52).

3. LICENCIA DE OBRAS: CADUCIDAD

La caducidad de una licencia, aunque modo de extinción de las mismas, es necesario que esté prevista en las Ordenanzas municipales

del Ayuntamiento que las conceda y no opera de modo automático, sino que se requiere que se declare de manera expresa y formal dicha caducidad. (Sentencia de 7 de febrero de 1979, Ar. 574).

4. LICENCIA DE OBRAS: NATURALEZA

Las Corporaciones locales pueden intervenir en la actividad de sus administrados, en orden al *ius edificandi*, sometiendo a previa licencia las obras de nueva planta (artículos 1.º, 3.º y 5.º del Reglamento de Servicios y 165 de la Ley del Suelo); licencias que según reiterada doctrina del Tribunal Supremo —sentencias de 8 de marzo, 17 y 29 de noviembre de 1968, entre otras— es una declaración de voluntad de la Administración pública, con la que se permite a otro sujeto público o privado el ejercicio de un derecho, del que ya era titular, previa valoración de la legalidad de tal ejercicio, con relación a aquella zona del orden público que el sujeto autorizante debe tutelar, por lo que la licencia no implica transferencia de derecho del Ente público al sujeto privado, sino la simple eliminación de unas cortapisas establecidas previamente en el ordenamiento, al objeto de que el ejercicio de ciertos derechos por el particular no puede tenerse sin un cierto control, añadiendo las sentencias de 9 de abril de 1962, 7 de octubre de 1964 y 27 de mayo de 1967, entre otras, que la concesión o denegación de la licencia no puede hacerse discrecionalmente, sino con arreglo a la normativa urbanística vigente, ya que se trata de una actividad típicamente reglada. (Sentencia de 16 de febrero de 1979, Ar. 932).

5. LICENCIA DE PARCELACIÓN Y DE CONSTRUCCIÓN

CONSIDERANDO: Que abunda en lo dicho el hecho de que no deba prejuzgar el otorgamiento de la licencia de construcción la existencia de una licencia de parcelación, válidamente concedida en su momento, puesto que una y otras son distintas, por contener contenidos y finalidades diferentes, como ya lo tiene interpretado la jurisprudencia, en relación con lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley del Suelo de 1956 —sentencias de 27 de noviembre de 1961 y 9 de octubre de 1975—; distinción que impide construir la situación de goce de un derecho subjetivo sólo por la existencia de la primera licencia, ya que en el otorgamiento de la segunda hay que tener en cuenta sus propias exigencias, y, entre ellas, las del ordenamiento urbanístico imperante en el momento de solicitarla, conforme a, la más moderna doctrina jurisprudencial —sentencias de 11 de noviembre de 1971, 12 de junio de 1972, 28 de septiembre de 1973, 21 de noviembre de 1974, 4 de junio de 1975, 15 de enero de 1976 y 16 de enero de 1978—. (Sentencia de 30 de enero de 1979, Ar. 235).

6. LICENCIA EN ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS

CONSIDERANDO: Que en torno a si es o no pertinente decretar la nulidad de los impugnados actos administrativos denegatorios de la solicitud del recurrente, al haber sido tomados por la Comisión Municipal Permanente del Ayuntamiento de Urnieta y no por la Alcaldía de dicha Corporación; siendo cuestión no controvertida, a la vista de los artículos 6.º, 30 y 42 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, y artículo 3.º de la Instrucción complementaria de 15 de marzo de 1963, que el otorgamiento de las licencias de esta clase viene atribuido únicamente a la Alcaldía, la problemática queda reducida a conocer los efectos de que no sea este órgano de la Administración quien resuelva, sino la Comisión Permanente; el problema ha sido claramente resuelto tanto por el Tribunal Supremo como por esta misma Sala, en el sentido de que, si el acuerdo fue tomado por un órgano colegiado del Ayuntamiento y consta que el voto o criterio de la Alcaldía fue coincidente con el de la mayoría, la decisión así recaída no puede estimarse viciada de incompetencia, sino, por el contrario, reforzada la resolución del Alcalde por la de otro órgano municipal, tal como puede deducirse del considerando 4.º de la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de mayo de 1965. (Sentencia de 12 de diciembre de 1978, Ar. 135 de 1979).

7. RUINA: COMPETENCIA PARA HACER LA DECLARACIÓN DE FINCA RUINOSA

CONSIDERANDO: Que otra línea de jurisprudencia de esta Sala, de la que son exponente las sentencias de 30 de octubre de 1963 y 18 de diciembre de 1974, adopta la contraria posición hermenéutica de reputar competente al Alcalde, solo o en actuación conjunta con los demás miembros de los órganos colegiados del Ayuntamiento, pues se trata de funciones no atribuidas de modo expreso al Pleno o a la Comisión Permanente en los respectivos artículo 121 y 122 de la Ley de Régimen local, y en tales circunstancias categóricamente dispone su artículo 116, apartado i), que la competencia corresponde al Alcalde, como también lo establece el 121, número 19, del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones locales, y resulta asimismo del artículo 114, apartado 10, del Texto refundido de la Ley de Arrendamientos urbanos aprobado por Decreto de 24 de diciembre de 1964.

CONSIDERANDO: Que incompatibles en su praxis las dos expuestas tesis jurisprudenciales, procede aquí reiterar la primera en cuanto que atribuye al Pleno, o a la Comisión Permanente donde se halle cons-

tituida, la competencia para resolver los expedientes contradictorios sobre ruina asignada al Ayuntamiento en el artículo 170-1 de la Ley del Suelo referida.

CONSIDERANDO: Que en su virtud, en el régimen general correspondiente a la aplicación del artículo 170, apartado 1, de la Ley del Suelo, es al Ayuntamiento en cuanto órgano colegiado —Pleno o Comisión Permanente donde exista— a quien compete resolver los expedientes contradictorios sobre ruina, esto aparte de las peculiares facultades del Alcalde para dirigir la instrucción según se desprende de los artículos 289-1 y 290-1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones locales; y como es el Alcalde el llamado a convocar dicho órgano colegiado, en su condición de Presidente y de conformidad con el artículo 116-a) de la Ley de Régimen local, la competencia originaria del Ayuntamiento, en cuanto Pleno o Comisión, podrá asumirla el Alcalde si objetivas razones de urgencia y peligro exigiesen prescindir de la expresada convocatoria, o sea, en los casos de ruina inminente comprendidos en el apartado 4 del mencionado artículo 170 de la Ley del Suelo. (Sentencia de 22 de diciembre de 1978, Ar. 141 de 1979).

VIII. POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION

PRESUNCIÓN DE VERACIDAD DE LO AFIRMADO POR AGENTE DE LA AUTORIDAD

CONSIDERANDO: Que es principio elemental en materia de prueba que la carga de la misma pesará, respecto a cada hecho concreto, sobre quien afirme la existencia del mismo, por lo que cuando la Administración imputa la comisión de un acto constitutivo de una infracción reglamentaria para la procedencia de la sanción ha de estar probada la comisión del acto antijurídico, prueba que incumbe a la Administración, como ya se deja indicado, y en este sentido evidentemente cuando se formula una denuncia a la Administración de haberse infringido un Reglamento de policía, como es el Código de la circulación, si la denuncia es de un particular la Administración no tiene que declarar por ciertos los hechos alegados por el particular-denunciante ni cabe desplazar sobre éste la carga de la prueba, sino que desde el momento que la Administración acoge la denuncia e inicia un procedimiento los hechos alegados por el denunciante particular sólo pueden ser acogidos por la Administración sometiéndose a su prueba, según las reglas previstas en la Ley de Procedimiento administrativo y con carácter subsidiario a las establecidas en el Código civil, y debe proceder a la apertura del período o trámite de prueba; pero si la denuncia fue formulada por un agente de la autoridad especialmente encargado

del servicio, la presunción de legalidad y veracidad que acompaña a todo obrar de los órganos administrativos, incluso de sus agentes, es un principio que debe acatarse y defenderse tanto en vía administrativa como en la contencioso-administrativa, ya que constituye esencial garantía de una acción administrativa eficaz, sin la que no es concebible una buena administración pública, sobre todo en materia de circulación por las vías públicas con vehículos de motor, sin que ello quiera decir que los hechos denunciados por un agente se consideren intangibles, pues ni los principios jurídicos ni las normas de Derecho pueden desconectarse nunca de la realidad, para cuya ordenación fueron dictadas, por lo que la realidad de los hechos es lo que debe imperar; no se trata, pues, de conceder a la denuncia de un agente de la autoridad encargado especialmente del servicio una patente de posible arbitrariedad, que desnaturalizaría la categoría jurídica de su denuncia, sino tan sólo de reconocerle la que debe operar, que no es más que la de una presunción *juris tantum* que, como tal, debe ceder cuando frente a ella se alce suficiente prueba en contrario. (Sentencia de 5 de marzo de 1979, Ar. 861).

IX. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION

DAÑOS Y PERJUICIOS

No es responsable la Administración municipal al otorgar una licencia de obras si el que la obtuvo levantó edificación que establecía servidumbre de luces y vistas sobre terreno ajeno que en vía civil fue declarado libre de tal servidumbre.

CONSIDERANDO: Que el otorgamiento de una licencia consiste en una autorización a un particular para realizar un acto que está permitido, y de ahí el que la licencia de obras no le otorga a quien se le concede ningún derecho distinto del que con ella fue solicitado, sino que mediante la misma se le permita ejercitar la facultad dominical de construir, propia de su derecho de propiedad sobre el solar, por lo que no se ofrece en lo que concierne a la concesión de la licencia de autos por el Ayuntamiento, que ésta pudiera alterar la situación jurídica privada del dominio acreditado entre el que la obtuvo y las demás personas titulares de la pertenencia de los otros terrenos colindantes sobre los que tal concesión de licencia pudiera actuar, cuando se crean asistidos de un derecho accionable en otro campo con arreglo al artículo 12 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, puesto que la materia a dilucidar en este procedimiento solamente se contrae a si la licencia concedida se ajustó a la legalidad, y por tanto no parece quebrantada ésta mediante el acto de su concesión, toda vez que el ejercicio posterior por la propietaria del predio colindante, de la ac-

ción negatoria de servidumbre, ante la existencia de los voladizos construidos, en nada altera la realidad de tan correcta aprobación de dicha licencia, y por consiguiente ni la motivación y contenido del acto cuyo alcance nunca podía afectar a aquellas otras cuestiones, porque según el mentado artículo 12 del citado Reglamento las licencias se entienden otorgadas dejando siempre a salvo el derecho de propiedad.

CONSIDERANDO: Que en cuanto al carácter y eficacia de las informaciones dadas por el Ayuntamiento al recurrente, con respecto a las características del proyecto de obras presentado y que fueron por el mismo solicitadas de dicha Corporación municipal, es preciso tener en cuenta que esas informaciones amparadas en lo dispuesto en el párrafo 2.º del artículo 43 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, y reproducido en el artículo 55, párrafo 2.º, de su Texto refundido de 9 de abril de 1976, sólo tiene por objeto hacer constar el régimen urbanístico aplicable a una finca o sector, es decir, que tal información se limita únicamente a este objeto y se otorga sólo con esa finalidad, y por tanto sin alcanzar a otras materias ajenas al mismo. (Sentencia de 15 de diciembre de 1978, Ar. 136 de 1979).

X. SERVICIOS

1. AUTOTAXIS: LICENCIA MUNICIPAL

Para concederla han de ponderarse en su conjunto las circunstancias concurrentes en los peticionarios, siendo básicas las condiciones personales desde el punto de vista de la realización del servicio. (Sentencia de 2 de enero de 1979, Ar. 53).

2. AUTOTAXIS: RETIRADA DE LA LICENCIA POR EL ALCALDE

CONSIDERANDO: Que expuestos los datos más significativos del litigio, procede ya declarar que esta Sala estima competente a la Alcaldía para la resolución del expediente en debate. Hay que atender al respecto, en primer término, que son atribución propia de la Alcaldía las actuaciones en materia de policía de los distintos servicios, los de autotaxis entre ellos, sin que exista otra excepción que la dispuesta, en principio, para las licencias de obras, todo ello conforme a los artículos 116 y 122 de la Ley de Régimen local. En segundo lugar, la competencia del Alcalde alcanza a cuantas facultades no estén asignadas concretamente a otros órganos municipales, y así el último párrafo del citado artículo 116 le atribuye «dictar todas las disposiciones particulares que exija el mejor cumplimiento de los distintos servicios y ejercer todas las demás facultades de gobierno y administración del Municipio no reservadas expresamente al Ayuntamiento Pleno o a la

Comisión Permanente». No cree esta Sala, por otra parte, que tal régimen de competencias haya sido alterado por la Orden dictada por el Ministerio de la Gobernación al 4 de noviembre de 1964 o por el ulterior Reglamento municipal de 1975, simple transcripción de sus preceptos, pues una y otra emplean el término «Ayuntamiento» de manera genérica, como sinónimo usual del Municipio, pero sin referirse de forma específica a ningún órgano concreto de las Entidades municipales, a ninguno de los cuales cuadra tampoco exactamente tal denominación. (Sentencia de 31 de enero de 1979, Ar. 541).

XI. SOLARES E INMUEBLES DE EDIFICACION FORZOSA

COMPROMISO DEL PROPIETARIO DE RESPETAR LOS ARRENDAMIENTOS

CONSIDERANDO: Que el hecho de que el solicitante de la incoación del expediente administrativo (propietario de la finca cuya inscripción en el Registro Público de Solares pretende) tenga concertado con el arrendatario un documento público de compromiso de respetar los contratos de arrendamientos existentes sobre la finca, no significa que no pueda incumplir dicho contrato de carácter privado y solicitar la inclusión de la finca en dicho Registro debido al carácter público de la acción con que se origina este procedimiento, ante la cual cede la concertada privadamente, según se desprende del artículo 63 de la Ley del Suelo, y en el caso de que esto suceda, ello no supone ni más ni menos que el incumplimiento de la obligación privada contraída como consecuencia, y si no puede ésta llevarse a efecto, entra en juego el artículo 1.124 del Código civil, originándose una obligación de indemnización de daños y perjuicios de carácter civil, ejercitable ante los Tribunales ordinarios y nada más, pero de ninguna forma puede impedir y afectar a la acción pública de inscripción de solares establecida por la Ley del Suelo, máxime cuando ésta puede ser ejercitada por cualquier persona por su carácter público. (Sentencia de 9 de febrero de 1979, Ar. 906).

XII. URBANISMO

1. OBRAS REALIZADAS SIN LICENCIA

CONSIDERANDO: Que entrando ya en la cuestión de fondo, se plantea el problema de determinar el alcance temporal del artículo 171 de la Ley del Suelo de 1956 (redacción anterior a la reforma), esto es, se trata de resolver si una vez terminadas las obras sin licencia o en contravención a la misma, y después de haber comprobado la improcedencia de su legalización, pueden o no las Entidades locales y órganos estata-

les mencionados en el artículo 171, número 1, de la Ley del Suelo, ordenar la demolición de dichas obras, tema debatido por la doctrina científica, con reflejo en una contradictoria jurisprudencia.

CONSIDERANDO: Que esta diferente y contradictoria interpretación del artículo 171 de la Ley del Suelo ha venido a ser aclarada por la Exposición de motivos de la Ley 19/1975, en cuyo apartado X, párrafo 8.º, se dice lo siguiente: «la vigente Ley del Suelo se limitaba a prever la suspensión de las obras que se estuvieran ejecutando sin licencia o sin observancia de sus cláusulas, sin abordar los supuestos ya consumados de obras ejecutadas sin título jurídico que las amparase. Además, en la normativa actual era la Administración la que debía mostrar una diligencia ciertamente extremada para dejar definitivamente suspendidas las obras que estuvieran en ejecución en tan deficientes condiciones legales»; pues bien, si el párrafo que acabamos de transcribir delimita exactamente el alcance de que era susceptible el derogado artículo 171 de la Ley del Suelo, es patente que dicho precepto no era aplicable a los supuestos ya consumados de obras ejecutadas sin título jurídico, contrayéndose las posibilidades de la demolición a la de aquellas obras suspendidas durante su ejecución cuya legalización no fuere posible, lo cual demuestra que en la Ley de 1956 existía un «vacío normativo» que debía ser cubierto para que la terminación de las obras no dejase a las Entidades locales privadas de la facultad —deber de restaurar el orden urbanístico violado por las construcciones levantadas con desprecio de lo dispuesto en Planes y Ordenanzas municipales—, vacío que ha venido a llenar el artículo 171 bis de la Ley 19/1975, al ampliar (como dice el apartado X, párrafo 9.º, de su Exposición de motivos) los supuestos de demolición de obras a las que ya estuvieran ejecutadas, siempre que no hubiere transcurrido más de un año desde la terminación, plazo éste que se estima suficiente para que la Administración pueda advertir la aparición de obras ilegales. (Sentencia de 26 de enero de 1979, Ar. 232).

2. PLAN DE ORDENACIÓN: APROBACIÓN POR SILENCIO POSITIVO

Sobre la incidencia de los vicios del acto administrativo a que se refiere el silencio para que éste pueda considerarse válido, dice el Tribunal Supremo:

CONSIDERANDO: Que sobre este extremo se ha producido una jurisprudencia contradictoria, muy bien resumida por la sentencia de 1 de diciembre de 1975, de la que destacamos la mantenida en las sentencias de 20 de mayo de 1966, 27 de mayo de 1967, 31 de octubre de 1968, 28 de enero de 1974, 26 y 29 de septiembre y 4 de diciembre de 1975, más la muy reciente de 24 de noviembre de 1978, todas ellas seguidoras del principio de la invalidez del silencio positivo, si con él se lle-

ga a situaciones contrarias a las Normas aplicables o a Planes de superior jerarquía.

CONSIDERANDO: Que la opción por esta doctrina, en el momento actual, no puede ser más lógica, al coincidir la misma con los últimos pronunciamientos legislativos, esto es, con lo dispuesto en el número 3 del artículo 178 de la vigente Ley del Suelo, texto refundido de 9 de abril de 1976, y, con carácter más general, en el número 5 de la Base 41 de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local, de 19 de noviembre de 1975, siendo del todo rechazable el argumento mantenido por algunos de que este precepto de la Ley del Suelo se contrae específicamente a las licencias municipales, pero no a los Planes, pues resultaría una interpretación que conduce al absurdo de pensar que el legislador ha puesto un veto a un acto singular, como es la licencia, en la operancia del silencio positivo, para impedir la consumación de una situación concreta, si ésta es contraria a Derecho, y no lo ponga, en cambio, si se trata de un Plan urbanístico, susceptibles de generar no un solo caso que infrinja el Ordenamiento, sino múltiples eventos del mismo signo. (Sentencia de 11 de enero de 1979, Ar. 54).

3. PLANES: SU ENTRADA EN VIGOR

El momento de la entrada en vigor del Plan no lo determina su aprobación, sino su publicación, como sin lugar a dudas prescribe el artículo 44 de la Ley del Suelo e interpreta la jurisprudencia. (Sentencia de 23 de febrero de 1979, Ar. 695).

4. PLANES Y PROYECTOS DE EJECUCIÓN

CONSIDERANDO: Que como el montaje jurídico de la actuación urbanística discurre a través del desarrollo piramidal de la norma superior —Ley del Suelo—, descendiendo desde ella a las normas inferiores, esto es, a los Planes, general y parcial, en cuanto éstos tienen carácter normativo, según el parecer de gran parte de la doctrina y de la jurisprudencia —sentencias de 26 de enero de 1970 y 4 de noviembre de 1972—, hasta llegar a la base, en la que se encuentran los proyectos de urbanización y de parcelación, por bajo del nivel del planeamiento, o de la reglamentación urbanística, puesto que los mismos son meros proyectos técnicos o instrumentos de ejecución de las directrices marcadas en los Planes y Ordenanzas, ya que, como se dice en la sentencia de 21 de diciembre de 1972, «una cosa es el planeamiento urbanístico y otra, muy diferente, la ejecución o puesta en práctica de lo que, por vía general, se establece en esos planeamientos»; como todo esto es así, repetimos, de ahí que la vida de los proyectos no pueda desenvolverse al margen, ni menos en contra, de lo establecido en dicho

planeamiento, conforme a la doctrina jurisprudencial imperante —sentencias de 7 de abril y 29 de octubre de 1967, 26 de noviembre de 1968, 8 de marzo de 1969 y 19 de mayo de 1970—. (Sentencia de 30 de enero de 1979, Ar. 235).

5. PLANES: POSIBLE VARIACIÓN DE LOS MISMOS

CONSIDERANDO: Que como ya ha tenido ocasión de decir esta Sala en sentencias de 21 de febrero, 9 de mayo y 12 de junio de 1972 y 19 de febrero de 1973, en asuntos similares al presente, el planeamiento urbanístico es siempre susceptible de mejora o de adaptación a las nuevas necesidades que la expansión demográfica plantea, de ahí que, aun cuando su vigencia sea, en principio, lógicamente indefinida (artículo 36 de la Ley del Suelo), se prevea su revisión periódica (artículos 37 y 38) con posibilidad de introducir modificaciones en cualquiera de los elementos de los Planes, proyectos, programas y Ordenanzas, si bien, como garantía del bien hacer y de los intereses públicos y privados, las variaciones se sujetan a los mismos trámites y procedimientos previstos para su formación (artículo 39). Este *ius variandi* es por tanto inmanente al planeamiento urbanístico, sin que, como pretende el actor, las situaciones afectadas por ordenamientos derogados deban ser necesariamente mantenidos, ya que ello implicaría, en la práctica, la negación del derecho de la Administración a planificar y modelar las ciudades tal como en cada momento exija el interés público. De ahí que el artículo 70 de la Ley del Suelo puntualice que la ordenación del uso de los terrenos no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, por implicar meras limitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística. (Sentencia de 26 de enero de 1979, Ar. 470).

6. PLANES PARCIALES: LICENCIA DE OBRAS

CONSIDERANDO: Que la conclusión a la que llegó la Comisión Ejecutiva de la de Urbanismo de Barcelona y Servicios Comunes en sesión de 17 de agosto de 1971 afirmando que no procede la concesión de licencias no habiendo Plan parcial aprobado en ejecución del comarcal, carece de fundamento, pues si bien es cierto que la gran planificación como lo es la del comarcal por la extensión que comprende y consecuente elevada escala de sus planos, puede a veces hacer dudosa la zonificación correspondiente a una extensión determinada de terreno, la carencia de Planes parciales en muchos Municipios, y entre éstos en el de San Cugat, cerraría a los propietarios el derecho a edificar, impediría la ampliación y desarrollo de la población y la renovación de sus construcciones, y por ello si del Plan comarcal resultan los elementos normativos y gráficos para la ejecución, es innecesario el Plan

parcial para el otorgamiento de licencias, y el Tribunal Supremo ha dicho que los Planes nacional y provincial tienen carácter meramente indicativo, mientras el municipal o comarcal son descriptivos y de efectividad —sentencia de la Sala 4.^a de 9 de noviembre de 1970—. (Sentencia de 7 de febrero de 1979, Ar. 574).

7. VIALES: CESIÓN GRATUITA

CONSIDERANDO: Que esta doctrina es a la que se viene ateniendo tanto la jurisprudencia de esta Sala como la de la 5.^a de este Supremo Tribunal que frecuentemente ha declarado —sentencias de 22 de diciembre de 1961, 29 de mayo de 1962, 23 y 31 de marzo de 1966, 24 de noviembre de 1971, 2 de mayo de 1972, etc.— que la cesión de viales, como se desprende del artículo 67, número 3, de la Ley del Suelo, es una carga que incumbe a los propietarios de suelo urbano cuando, como matizan los artículos 113 y siguientes, dicho propietario resulta beneficiario de la obra urbanizadora; que por consiguiente, la cesión gratuita no es característica solamente del sistema de actuación que lleva su nombre; que solamente ha de excluirse dicha cesión gratuita cuando se aplica el sistema de expropiación, y que aun en los supuestos de que los propietarios invocasen que la Administración o el órgano urbanístico no se hubieran atendido en sus exigencias a las limitaciones del artículo 116 de la Ley del Suelo, el ordenamiento jurídico concede los remedios necesarios para corregir o reparar los posibles excesos (véase sobre este particular extremo la sentencia de 24 de noviembre de 1971, Sala 5.^a). En todas estas formulaciones late la defensa de un principio inexcusable en el ordenamiento jurídico del suelo que podría expresarse así: «ningún beneficio debe obtener el propietario del suelo urbano como consecuencia de la ejecución de un programa urbanístico sin cooperar de algún modo a los gastos o cargas que lleva consigo dicha ejecución», en cuyo principio se inspira sin duda el artículo 113 de la Ley del Suelo al obligar a los Ayuntamientos o a los órganos gestores a elegir un sistema concreto de actuación urbanística ejecutoria de los Planes, imponiendo el de cesión de terrenos viales o el de cooperación, que también lleva consigo la cesión gratuita de viales como obligatoriamente supletorios, en el caso de que los Planes no los hubieran precisado. (Sentencia de 17 de febrero de 1979, Ar. 937).

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO