

2. RESEÑA DE SENTENCIAS

SUMARIO: I. ACTO ADMINISTRATIVO: 1. NULIDAD. 2. SILENCIO DE LA ADMINISTRACIÓN: DOCTRINA.—II. BIENES: 1. CONCESIÓN DE USO ANORMAL PRIVATIVO DE BIEN DE DOMINIO PÚBLICO MUNICIPAL. 2. DESLINDES.—III. CONTRATACION ADMINISTRATIVA: 1. IRREGULARIDADES: REALIZACIÓN DE LA OBRA. 2. REVISIÓN DE PRECIOS EN LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.—IV. EXPROPIACION FORZOSA: JUSTIPRECIO: ARRENDATARIO DE VIVIENDA.—V. FUNCIONARIOS: 1. ARQUITECTO MUNICIPAL: INCOMPATIBILIDAD PARA EL EJERCICIO LIBRE DE LA PROFESIÓN EN EL TÉRMINO MUNICIPAL DONDE EJERCE DE FUNCIONARIO. 2. INTEGRACIÓN DEL PERSONAL INTERINO, TEMPORERO O EVENTUAL: CUOTAS A LA MUNICIPAL.—VI. HACIENDAS LOCALES: 1. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: EXENCIÓN IMPROCEDENTE. 2. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA: EXENCIÓN DE TERRENOS DESTINADOS A ZONA ESCOLAR. 3. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA: VALOR INICIAL. 4. DERECHOS Y TASAS: NO EXENCIÓN EN TASA POR LICENCIA DE OBRAS. 5. ORDENANZAS FISCALES: SU ENTRADA EN VIGOR.—VII. JURISDICCION CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVA: 1. CUANTÍA NECESARIA PARA LA ALZADA. 2. ACUERDO PREVIO AL EJERCICIO DE ACCIONES POR LOS ENTES LOCALES. 3. DICTAMEN DE LETRADO PREVIO AL EJERCICIO DE ACCIONES POR LOS AYUNTAMIENTOS. 4. MOTIVOS NO ALEGADOS EN VÍA ADMINISTRATIVA.—VIII. POLICIA MUNICIPAL: 1. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS: CALIFICACIÓN POR LA COMISIÓN PROVINCIAL. 2. LICENCIAS: CONCEPTO. 3. LICENCIAS DE OBRAS: CONCEPTO Y ACOMODACIÓN A LAS NORMAS. 4. LICENCIA DE OBRAS: CONJUNTO HISTÓRICO-ARTÍSTICO. 5. LICENCIA DE OBRAS: TASA: NO PROCEDE SI ES IMPOSIBLE LA EDIFICACIÓN. 6. LICENCIA DE OBRAS: NO AFECTA AL DERECHO DE PROPIEDAD. 7. LICENCIA DE OBRAS: TASAS. 8. RUINA: COMPETENCIA PARA DECLARARLA. 9. RUINA: OBRAS QUE DAN LUGAR A LA DECLARACIÓN. 10. RUINA: VALOR DE LAS PERICIAS. 11. RUINA URBANÍSTICA. — IX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO:

CÓMPUTO DEL PLAZO.—X. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION: 1. ALCANCE DE LA MISMA. 2. HOSPITAL PSIQUIÁTRICO: NATURALEZA DEL SERVICIO.—XI. SERVICIOS: AUTOTAXI: LICENCIA.—XII. URBANISMO: 1. PLAN GENERAL Y PLAN PARCIAL. 2. PLAN PARCIAL. 3. PLAN PARCIAL CON GRAVES DEFECTOS: NO PUEDE APROBARSE POR SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO.—XIII. ZONA MARITIMO-TERRESTRE: COMPETENCIA MUNICIPAL EN EL ORDEN URBANÍSTICO.

I. ACTO ADMINISTRATIVO

1. NULIDAD

CONSIDERANDO: Que si en Derecho administrativo la regla general es la anulabilidad, de tal forma que sólo cabe calificar como nulos de pleno derecho la serie tasada de actos previstos en la Ley; debiendo administrarse con parsimonia y moderación la teoría de las nulidades—sentencia de 21 de enero de 1936—, no obstante el rigor del Código Civil—art. 4 del anterior Título Preliminar: sentencia de 4 de enero de 1963—, con el fin de evitar que con la nulidad sólo se consiga un engrosamiento del expediente y ver dilatada la resolución del problema—sentencias de 25 de enero de 1956, 1 de julio y 7 de diciembre de 1964—, por lo que hay que proceder siempre con criterios restrictivos a la hora de pensar declarar la nulidad absoluta. (Sentencia de 11 de octubre de 1979, Ar. 3.448.)

2. SILENCIO DE LA ADMINISTRACIÓN: DOCTRINA

La doctrina del silencio administrativo positivo o estimatorio, aun cuando requiere, al igual que la del silencio negativo, la inactividad de la Administración durante un determinado plazo frente a la petición del administrado, tiene, sin embargo, una función y unos efectos sustancialmente diferentes, puesto que en tanto que esta última significa solamente la creación de una ficción legal en favor del particular para los solos fines de posibilitar el recurso contencioso-administrativo, dado que por su carácter revisor requiere la existencia de un acto administrativo previo, manteniendo, no obstante, la obligación de la Administración de resolver expresamente, la doctrina positiva supone la creación, por el mero transcurso del plazo de inactividad señalado, de un verdadero acto administrativo, de sentido positivo a la petición originadora, con la eficacia propia de una expresa autorización, a la que sustituye, y por ello obstáculo impeditivo para que se pueda dictar otro acto posterior contrario, lo que entrañaría una revocación de oficio realizada sin observar el procedimiento establecido para ello, diferencia de naturaleza y efectos que trasciende a los supuestos de su admisión, permitida con carácter general, tanto en la vía de petición como en la de recurso, para el silencio

negativo—arts. 94 de la Ley de Procedimiento administrativo y 38 de la Ley Jurisdiccional—y sólo en los casos expresamente establecidos para el positivo o estimatorio; al carácter estricto con que debe comprobarse el cumplimiento de sus condiciones de aplicación y, en todo caso, a la imposibilidad de admitir que el automatismo de las autorizaciones presuntas pueda conducir a que se estimen aprobadas peticiones contrarias a las disposiciones legales o formuladas con vicios esenciales de procedimiento, como señalan la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 1974 y las que en ella se citan. (Sentencia de 26 de noviembre de 1979, Ar. 4.065.)

II. BIENES

1. CONCESIÓN DE USO ANORMAL PRIVATIVO DE BIEN DE DOMINIO PÚBLICO MUNICIPAL

CONSIDERANDO: Que sin entrar en la naturaleza jurídica, concesional o de autorización del acto administrativo en virtud del cual el Ayuntamiento apelante otorgó a dicha Empresa el uso anormal privativo de bienes de dominio público que se somete a la citada cláusula de precario, la legalidad de esta clase de cláusulas, tradicionalmente impuesta por la Administración en defensa de la titularidad y afectación de dichos bienes de dominio y uso público, ha dado lugar a una problemática doctrinal en la que ha triunfado como criterio dominante el de que la Administración carece de facultades para atribuirse por medio de dichas cláusulas el poder ilimitado de revocar a su libre voluntad y sin compensación indemnizatoria el uso otorgado y, en su consecuencia, que tales cláusulas no garantizan la absoluta inmunidad de la Administración para eliminar la situación jurídica sobre la que se hace gravitar el precario administrativo, por la mera introducción de este término, sino que la licitud de la revocación, modificación o reconversión del uso conferido exige que estas facultades vengan legalmente autorizadas de acuerdo con el sentido, finalidad y contexto de la concesión o autorización otorgada y, por tanto, para determinar la validez y eficacia de las facultades revocatorias o modificativas que la Administración se autoconceda por la cláusula de precario será preciso investigar el fin concreto del acto concesional o autorizante del uso y examinar las razones de oportunidad en que se apoye dicha revocación o modificación, así como los planes o proyectos en cuya realización se ejercitan, determinando si este ejercicio responde plenamente a la protección y salvaguarda del primordial destino del bien de dominio público y sobre el cual recae el uso anormal conferido, y todas estas ideas dan lugar a que sea preciso distinguir entre una precariedad de primer grado que lleva aparejada indemnización y otra de segundo grado que no comporta resarcimiento. (Sentencia de 29 de octubre de 1979, Ar. 3.545.)

2. DESLINDES

CONSIDERANDO: Que desde las ya remotas sentencias de 20 de enero y 24 de febrero de 1913 hasta las recientes de 8 de junio de 1977 y 11 de julio

de 1978 existen otras muy numerosas que, con las citadas, constituyen *un cuerpo uniforme de doctrina legal*, apoyada en los artículos 1.290 del Código Civil, 1 y 34 de la Ley Hipotecaria, 11 y 14 de la Ley de Montes y concordantes de su Reglamento, que *prohíbe todo intento de reivindicación administrativa a través de un deslinde de bienes públicos y obliga a respetar la posesión quieta, pacífica e ininterumpida, a título de dueño, durante más de treinta años, así como el dominio inscrito en el Registro de la Propiedad*; pero tal doctrina solamente puede ser aplicable cuando el bien inmueble sobre el cual recae la posesión o propiedad está plenamente identificado e individualizado, de tal forma que no exista incertidumbre alguna acerca de su situación y linderos. (Sentencia de 15 de octubre de 1979, Ar. 3.449.)

III. CONTRATACION ADMINISTRATIVA

1. IRREGULARIDADES: REALIZACIÓN DE LA OBRA

CONSIDERANDO: Que *sin perjuicio de reconocer que, en términos generales, las formas son garantías automáticas, creadas por las leyes y reglamentos para el buen funcionamiento de los servicios públicos y garantía de los intereses de la comunidad*, así como que *la forma escrita y la observancia de determinados trámites son esenciales para el perfeccionamiento de los contratos administrativos, no obstante, una cosa son las declaraciones y formulaciones dogmáticas y otra distinta, no prejuzgada en toda hipótesis por la anterior, la solución que deba recaer en ciertos supuestos concretos, como ocurre en el de autos, en el que, ciertamente, la relación contractual adolece de irregularidades y de vicios de mayor o menor entidad, pero en la que, a pesar de todo, el objeto del contrato—la realización de la obra pública—ha tenido un total cumplimiento, lo que constituye toda una situación fáctica irreversible*, sobre la que no es posible dar marcha atrás. (Sentencia de 11 de octubre de 1979, Ar. 3.448.)

2. REVISIÓN DE PRECIOS EN LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

CONSIDERANDO: Que *la cuestión fundamental en los presentes autos es netamente jurídica*, pues se trata de *determinar si con anterioridad a la vigencia del Decreto de 31 de mayo de 1974 era factible la revisión de precios en las obras contratadas por los Ayuntamientos*, cuestión ésta resuelta por esta Sala en las sentencias de 26 de enero de 1976, 21 de mayo de 1977 y 10 de junio del propio año, en las que se hace destacar que *la revisión de precios en las obras de las Entidades locales y estatales ha mantenido siempre un evidente paralelismo*, que queda de relieve en los Decretos de 13 de enero de 1955, 18 de enero de 1957 y 22 de mayo de 1963, referentes todos ellos a las obras estatales, y que tuvieron su correspondencia con los de 25 de febrero de 1955, 22 de febrero de 1957 y 17 de octubre de 1963, afectantes en idéntica

materia a las obras municipales; *mas la discrepancia arranca del Decreto-ley de 4 de febrero de 1964, que se dictó exclusivamente para la Administración Central, sin que fuera seguido de paralela disposición afectante a las Corporaciones locales, por lo que se sustentaba la duda de si seguía en vigor el Decreto de 23 de febrero de 1955, tesis ésta que sostuvo la sentencia de 5 de enero de 1972, o si, por el contrario, tal Decreto se encontraba derogado, y en su consecuencia regía en tal fecha el artículo 57 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales de 9 de enero de 1953, como mantuvieran las sentencias de 15 de enero de 1971, 19 de diciembre de 1973 y 11 de marzo de 1975, las que mantuvieron la tesis afirmativa en cuanto a la vigencia del indicado Reglamento, con evidente acierto, pues sostener la aplicación del Decreto que imponía la revisión de precios en las obras estatales y mantener el bloqueo de los mismos en las locales implicaría una evidente injusticia comparativa, que tendrían que soportar los que con tales Entidades hubiesen contratado; por otro lado, la revisión de precios no es más que una fórmula arbitrada en esta época de fuerte erosión monetaria, para poder mantener algo tan sustancial en todo contrato como es la equivalencia de las prestaciones, y por ello toda interpretación que derive hacia el nominalismo monetario debe ser rechazada, máxime si se tiene en cuenta que las posibilidades derogatorias no se agotan con una cláusula de estilo, de general referencia, o por una tabla de urgencias, máxime cuando la llamada «mayor intensidad del ordenamiento» es una forma de derogación, que se dio en el mentado Decreto, ya que estaba subordinado a la Ley de 17 de julio de 1945, en cuyo artículo 13 basó el Gobierno el de 13 de enero de 1955 suspendiendo la revisión de precios en las obras estatales, y en la propia Ley traía causa el Decreto en cuestión, por lo que, derogada aquélla, es evidente que igual suerte corrieron los Decretos dictados a su amparo, y el serlo por los Decretos-leyes de 10 de octubre de 1963, disposición adicional primera, y por el de 4 de febrero de 1964, disposición adicional segunda, por consecuencia de la necesaria subordinación, perdieron vigencia los Decretos dictados de acuerdo con ella, y ante esta pérdida de valor quedó automáticamente restaurado el artículo 57 del Reglamento de Contratación antes citado, a cuyo amparo puede la contratista recurrente, sin necesidad de expresar cláusula revisoria, obtener los beneficios de aplicación del mismo, con las limitaciones que en los mismos se prevén.* (Sentencia de 27 de octubre de 1979, Ar. 3.544.)

IV. EXPROPIACION FORZOSA

JUSTIPRECIO: ARRENDATARIO DE VIVIENDA

CONSIDERANDO: Que la determinación de las indemnizaciones que corresponden a los inquilinos de las fincas expropiadas están reguladas por el artículo 44 de la Ley de Expropiación forzosa y de su Reglamento, con remisión a la de Arrendamientos urbanos, que no señala cuál ha de ser el importe de ésta ni el criterio que ha de seguirse para llegar a calcular su importe, sino tan sólo manda que nunca será inferior a las señaladas para los casos de

excepciones a la prórroga legal, y en éstas permite justificar los perjuicios que se han causado al inquilino, superiores a las dos anualidades de renta o de una, según los casos; por tanto, la aplicación del artículo 43 de la Ley de Expropiación forzosa resulta no ya correcto, sino incluso obligado, al no tener criterios impuestos obligatoriamente por la Ley. (Sentencia de 14 de noviembre de 1979, Ar. 3.725.)

V. FUNCIONARIOS

1. ARQUITECTO MUNICIPAL: INCOMPATIBILIDAD PARA EL EJERCICIO LIBRE DE LA PROFESIÓN EN EL TÉRMINO MUNICIPAL DONDE EJERCE DE FUNCIONARIO

CONSIDERANDO: Que, en el ámbito de la Administración local, al que pertenece el arquitecto demandante, el problema de las incompatibilidades de sus funcionarios está también previsto y resuelto, aunque sea bajo la técnica de la norma en blanco, o norma de remisión—art. 328 de la Ley de 24 de junio de 1955; art. 37 del Reglamento de 30 de mayo de 1952—, lo que permite resolver casos como el presente, en función de lo que viene establecido en la Ley de Funcionarios Civiles de la Administración del Estado de 7 de febrero de 1964. (Sentencia de 5 de julio de 1979, Ar. 3.049.)

2. INTEGRACIÓN DEL PERSONAL INTERINO, TEMPORERO O EVENTUAL: CUOTAS A LA MUNPAL

CONSIDERANDO: Que, en cuanto al tema materia de fondo del proceso y referido a la denunciada disconformidad en Derecho de la norma 9.ª-2 de la Orden de 8 de noviembre de 1977, la Sala tiene declarado, en sus sentencias de 9 de febrero y 7 de marzo del actual año, que tanto la Orden como la norma concreta están ajustadas al Ordenamiento jurídico, pues, primero, la Orden se dictó en cumplimiento de la autorización conferida por el Decreto 1.409 de 1977, en su artículo 5.º, y segundo, al imponerse a las Corporaciones locales el abono a la Mutualidad Nacional de Previsión de Administración Local de las cuotas atinentes a los funcionarios integrados, antes interinos, eventuales o temporeros o contratados, como el Decreto 2.175, de 25 de agosto de 1978, estableció el cómputo recíproco de cotizaciones entre la MUNPAL y los diversos regímenes de la Seguridad Social, quedó con ello resuelta y excluida la posible duplicidad en el pago a que se refiere la Entidad actora; de donde, en fin y trayéndose a colación, además de estas sentencias, la de 27 de junio de 1977, acerca de problema análogo planteado respecto de la norma 8.ª de la Orden de 11 de septiembre de 1974, y para mantener el principio de unidad de doctrina proclamado por el artículo 102-a-b) de la Ley de 27 de diciembre de 1956, procede desestimar el recurso. (Sentencia de 23 de noviembre de 1979, Ar. 4.058.)

VI. HACIENDAS LOCALES

1. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: EXENCIÓN IMPROCEDENTE

CONSIDERANDO: Que sobre la base de lo expuesto ha de ponerse de relieve que *nuestro Tribunal Supremo*, respecto del tema central de este recurso, de forma reiterada, *ha venido negando la posibilidad de aplicar a los Organismos autónomos la exención establecida en favor del Estado por el artículo 520-1-a) de la Ley de Régimen local*—sentencias de 30 de octubre de 1971, 14 de abril y 14 de diciembre de 1973 y 21 de noviembre de 1977—, pues partiendo de la idea de que en materia de exenciones—art. 241 de la Ley General Tributaria y art. 719 de la Ley de Régimen local—no cabe extensión por analogía, entiende nuestro más Alto Tribunal que *la exención discutida «tiene un estricto carácter subjetivo, es decir, se refiere sólo al Estado, de modo que cualquier otro ente con personalidad jurídica propia e independiente... no puede acogerse al beneficio que el repetido precepto establece»* (sentencia de 21 de noviembre de 1977).

CONSIDERANDO: Que *establecido en el artículo 1.º del Decreto-ley de 29 de diciembre de 1972—y lo mismo el artículo 1.º del Decreto de 21 de febrero de 1974— que Ferrocarriles de Vía Estrecha, abreviadamente FEVE, es una Entidad con personalidad de Derecho público, actuando en régimen de empresa mercantil, «con personalidad jurídica independiente de la del Estado, organización autónoma, patrimonio propio y plena capacidad para el desarrollo de sus fines», resulta evidente la aplicabilidad de la doctrina jurisprudencial antes citada y muy especialmente de la proclamada en la sentencia de 21 de noviembre de 1977, que, precisamente para la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles, niega la aplicabilidad del artículo 520-1-a) de la Ley de Régimen local.* (Sentencia de 3 de noviembre de 1979, Ar. 3.914.)

2. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA: EXENCIÓN DE TERRENOS DESTINADOS A ZONA ESCOLAR

CONSIDERANDO: Que la cuestión planteada en este recurso de apelación consiste en determinar: si es o no procedente someter al pago del arbitrio de plusvalía, en su modalidad de tasa de equivalencia, a la superficie de una parcela de terreno destinada a «zona escolar» y respecto de lo cual el acuerdo recurrido del Tribunal Económico-Administrativo Provincial de Sevilla se pronuncia en sentido negativo, sobre la base de entender que «el hecho de que el destino fijado por el Plan de ordenación limite el valor del terreno en el mercado inmobiliario no basta para dejarlo libre del arbitrio»; pero lo cierto y positivo es que sobre este particular las sentencias de esta Sala de 13 de mayo de 1974, 10 de febrero de 1975, 18 de octubre de 1976, 1 y 4 de febrero, 24 de abril y 5 de junio de 1978 han establecido la doctrina de que: primero, es indiscutible la posibilidad liberadora del arbitrio cuando se trate de terrenos cedidos gratuitamente al Municipio, pues lo que excusa del pago es que

por su titular no se obtenga compensación económica por la pérdida del uso o del disfrute, y segundo, que si bien es cierto que la sola circunstancia del destino asignado en el Plan de ordenación—aunque limite notablemente el valor de un terreno en el mercado inmobiliario—no es bastante para dejarlo libre del pago del arbitrio, ocurre todo lo contrario si se produce «la inexistencia de base gravable y concretamente la cesión gratuita de los terrenos», en cuyo caso *si habrá liberación*, ya que el fundamento económico de la misma no es otro que el nulo valor en venta de los terrenos gratuitamente cedidos.

CONSIDERANDO: Que si a esto se añade que el incremento del valor del terreno no ingresa en el patrimonio del sujeto pasivo del arbitrio, si sobre el terreno «*ope legis*» *recae una obligación de cesión gratuita* en beneficio del Municipio exactor—que es precisamente lo que en la *litis* acaece, habiéndose acompañado además al presente pleito copia simple de la escritura de segregación y de cesión a favor del Ayuntamiento y Municipio de Sevilla—, claro es que consecuentemente procede la confirmación en todas sus partes de la sentencia apelada; sin que sea de apreciar temeridad ni mala fe al efecto de una especial imposición de las costas procesales de esta segunda instancia. (Sentencia de 29 de junio de 1979, Ar. 2.863.)

3. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA: VALOR INICIAL

Es evidente que teniendo el Ayuntamiento de San Sebastián aprobados los índices para el trienio 1963-65, forman parte de la Ordenanza fiscal y el Ayuntamiento debe dar cumplimiento para determinar el valor de los inmuebles en 1964, fecha de iniciación del período decenal, objeto de las liquidaciones impugnadas en el recurso a que esta apelación se refiere, por ser los que estaban vigentes, y su denegación sólo podía producirse para la tasa de equivalencia por la aprobación de otros distintos, pero no porque se haya producido un error al aplicar el valor final en las liquidaciones del anterior decenio, error en todo caso imputable a la propia Corporación apelante, que si estimó incorrecto aquel valor final, debió impugnar las cuotas liquidadas en el anterior decenio, pero no arrastrar sus consecuencias a la nueva liquidación de la tasa de equivalencia correspondiente a este posterior decenio 64-74, por no ser lógico ni jurídico pretender hacer una subsanación o compensación de esta manera, existiendo otros medios o procedimientos legales para haberla efectuado. (Sentencia de 13 de octubre de 1979, Ar. 3.839.)

4. DERECHOS Y TASAS: NO EXENCIÓN EN TASA POR LICENCIA DE OBRAS

CONSIDERANDO: Que entrando en el fondo, el Instituto Nacional de Previsión pretende una declaración de que está exento de la tasa por licencia de obras impuesta por el excelentísimo Ayuntamiento de Murcia en su acuerdo de 13 de mayo de 1975, apoyándose para ello en el artículo 38-2 de la Ley General de la Seguridad Social, texto refundido de 30 de mayo de 1974, que exime al Instituto en la misma medida que al Estado de toda carga tribu-

taria, y muy especialmente en la Ordenanza fiscal número 16 del Ayuntamiento de Murcia, al disponer su artículo 11 que estarán exceptuados del pago de la tasa por licencia «la construcción de edificios públicos o de carácter monumental que se satisfagan con fondos del Estado, Provincia o Municipio»; no obstante, de un lado, *si bien el Instituto, a tenor de lo preceptuado en el citado artículo 38 de la Ley de la Seguridad Social, goza de exención tributaria en la misma medida que el Estado, es lo cierto que éste sólo se encuentra exento de derechos y tasas municipales, según el artículo 439 de la Ley de Régimen local, por todos los aprovechamientos inherentes a los servicios públicos de comunicaciones que explotan directamente y por todos los que inmediatamente interesan a la seguridad y defensa del territorio nacional, pero no en relación con los servicios comprendidos en el número 7 del artículo 440 del citado texto legal*; de lo que se deduce que, no gozando de mencionada exención el propio Estado, mal podría favorecerse con ella el Instituto demandante en el supuesto que se enjuicia. (Sentencia de 8 de noviembre de 1979, Ar. 3.915.)

5. ORDENANZAS FISCALES: SU ENTRADA EN VIGOR

CONSIDERANDO: Que, como últimamente razonó esta Sala en su sentencia del día 25 de octubre de 1978, la cuestión que como de fondo se plantea en la presente apelación se reduce, en definitiva, a determinar si los acuerdos municipales sobre Ordenanzas reguladoras de arbitrios y sus modificaciones pueden tener efectividad desde la fecha prevista en dichos acuerdos o solamente desde la fecha en que sean aprobados por los órganos de la Administración estatal que han de fiscalizar su adecuación al Ordenamiento jurídico, siendo de señalar que la referida cuestión ha sido ya resuelta por la más reciente jurisprudencia de la Sala—sentencias, por ejemplo, de 2 de noviembre de 1977 y 24 de mayo de 1978—, que ha reiterado la doctrina de que *las facultades de los Ayuntamientos reguladoras de las exacciones municipales, conforme a los artículos 108 y 717 de la Ley de Régimen local—texto articulado y refundido de 24 de junio de 1955—y 6.º de la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963, se encuentran condicionadas en la inmediata ejecutividad de los acuerdos hasta tanto recaiga el acto aprobatorio*, según dispone el artículo 361 de la Ley primeramente citada, *pero que ello no impide su eficacia desde el momento previsto en tales acuerdos, una vez que sean aprobados*. (Sentencia de 28 de noviembre de 1979, Ar. 3.971.)

VII. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. CUANTÍA NECESARIA PARA LA ALZADA

CONSIDERANDO: Que por afectar a la competencia de la Sala, improrrogable según el artículo 8 de la Ley de la Jurisdicción, y al orden público procesal, ha de ser examinada de oficio, y previamente a la cuestión que la apelación

plantea, la relativa a la admisibilidad de la apelación, ya que, según el artículo 94-1-a) de la precitada Ley Jurisdiccional, modificado el 17 de marzo de 1973, las sentencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales no son susceptibles de recurso de alzada por razón de la cuantía cuando ésta no exceda de 500.000 pesetas. (Sentencia de 27 de noviembre de 1979, Ar. 3.994.)

2. ACUERDO PREVIO AL EJERCICIO DE ACCIONES POR LOS ENTES LOCALES

CONSIDERANDO: Que en esta apelación es necesario resolver en primer término sobre la excepción formulada por la representación del señor E. V. respecto de su admisibilidad, con fundamento en que el Abogado del Estado que actúa como defensor de la Administración municipal de Villamartín, Provincia de Cádiz, carece de las instrucciones necesarias para entablar tal recurso, al no constar que por el citado Ayuntamiento se adoptase el acuerdo indispensable con arreglo al apartado j) del artículo 121 de la Ley de Régimen local, bien directamente, bien en vía de rectificación del de la Comisión Municipal Permanente que, para casos de urgencia, señala el apartado i) del artículo 122 del mismo texto legal; pero tal cuestión, que ha sido ya abordada por esta Sala y por otras resoluciones de este Alto Tribunal, no presenta otras soluciones concordes, al menos en apariencia, como lo acredita el examen de las sentencias de 14 de mayo de 1975 y 20 de mayo de 1974, de las cuales la primera es concorde con la tesis sostenida por la representación procesal del señor E. V., y la segunda, contraria a ella; pero una profundización mayor de examen de la cuestión conduce a *distinguir entre los dos casos en razón a la distinta forma de actuar procesalmente las Corporaciones locales, ya que mientras en la primera de las resoluciones citadas el Ayuntamiento actuante lo hacía a través de la representación del Procurador de los Tribunales y mediante la asunción de su propia defensa, ello no sucede en la segunda, donde la defensa de la Corporación municipal ha sido asumida por el Abogado del Estado a virtud de la obligación legal que para él establece el artículo 35 de la Ley Jurisdiccional; es decir, para la sentencia de 14 de mayo de 1975 y para todas las que le sirven de antecedente, como lo son las de 24 de abril y 27 de noviembre de 1972, existe una necesidad ineludible de que la Corporación forme su voluntad adecuadamente mediante el oportuno acuerdo, provisional y a reserva de la necesaria ratificación, si el acuerdo es de la Comisión Municipal Permanente, y definitivo, si ya de forma inicial lo es del Pleno Ayuntamiento, pero habida cuenta que tales acuerdos han de ser tomados dentro del plazo de impugnación, ya que, dado el carácter improrrogable de éste, la subsanación sólo es factible respecto de su acreditamiento ante la Sala, pero no respecto de su adopción, que, como claramente se infiere de la citada sentencia de 14 de mayo de 1975, no puede ser posterior a su preclusión; distinto es el caso de actuación del Abogado del Estado, cuya temática es abordada con gran detalle por la sentencia de esta Sala de 20 de mayo de 1974, en la que se manifiesta que «una interpre-*

tación armonizada y razonable del precepto últimamente citado—el artículo 85 del Reglamento de la Dirección General de lo Contencioso y de Abogados del Estado—, en conexión con el artículo 35 de la Ley Jurisdiccional, conduce... (a estimar) la interposición del recurso contra la sentencia adversa para la Administración municipal que representa el Abogado del Estado, pues la actuación de éste no supone, propiamente, más que el apurar, agotando, los medios de defensa que su propio estatuto orgánico le impone de acuerdo con su carácter de representante y defensor del Ayuntamiento demandado y aquí apelante, como lo corrobora el hecho de que las notificaciones o comunicación de los proveídos y de la misma sentencia recaída en el proceso no han sido practicados con el patrono Ayuntamiento, sino con su representante legal, en quien pesa, como obligación legal, la de entablar los recursos que resulten procedentes contra las resoluciones de la Jurisdicción Contenciosa contrarias a los intereses de la Administración. (Sentencia de 10 de julio de 1979, Ar. 3.062.)

3. DICTAMEN DE LETRADO PREVIO AL EJERCICIO DE ACCIONES POR LOS AYUNTAMIENTOS

CONSIDERANDO: *Que la causa de inadmisibilidad planteada en el recurso de apelación número 40.045/71 por la representación de doña Rosa S. V., en base a lo establecido en los artículos 121-j) y 122-i) de la Ley de Régimen local, en relación con el artículo 338 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, no debe ser acogida, puesto que la necesidad de acuerdo del Pleno, o de la Comisión Municipal Permanente, en caso de urgencia, y dictamen de Letrado, como trámite previo al ejercicio de acciones e interposición de recursos por parte de las Corporaciones locales, ha de entenderse referida al inicio de los respectivos procedimientos procesales o administrativos, pero no a la necesidad de que esto tenga que repetirse en cada una de las sucesivas fases o instancias, ya que hay que considerar implícito que la autorización y el dictamen inicial cubren las distintas contingencias que puedan surgir en el seguimiento de unas mismas actuaciones, puesto que ellas tienen que estar previstas como posibles, y porque de lo contrario, ante la brevedad de los plazos disponibles para algunos de los recursos utilizables, podría darse el caso de que, de querer cumplir estos preceptos, como aquí se pretende, se llegaría incluso tarde a la interposición de los mismos en más de una ocasión. (Sentencia de 9 de julio de 1979, Ar. 3.056.)*

4. MOTIVOS NO ALEGADOS EN VÍA ADMINISTRATIVA

CONSIDERANDO: *Que a partir de la vigente Ley de la Jurisdicción ya no es tan exigente su carácter revisor como era en la legislación anterior, hasta el extremo de que ahora no puedan discutirse otros motivos que los que hubieran sido alegados y debatidos en vía administrativa, pues, según enseña*

el preámbulo de dicha Ley, ha perdido el carácter de revisora con la extensión que antes se daba a ese carácter, ya que actualmente, como dice la sentencia de 23 de abril de 1960, sólo es revisora en el sentido de que es necesario que exista un acto administrativo previo, pero, al no ser una segunda instancia, nada impide que se hagan alegaciones distintas a las que se hicieron antes a la Administración, y así también se desprende del artículo 69 de la propia Ley, que expresamente autoriza para que en la demanda pueda alegarse en justificación de la pretensión cuantos motivos procedan, aunque no se hubieran expuesto con anterioridad. (Sentencia de 15 de octubre de 1979, Ar. 4.140.)

VIII. POLICIA MUNICIPAL

1. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS: CALIFICACIÓN POR LA COMISIÓN PROVINCIAL

CONSIDERANDO: Que sentado lo anterior, al manifestarse, por otra parte, en el informe previo de la Corporación hoy demandada—que ha de ser rendido en cumplimiento de los artículos 30 y 31 del Reglamento de Actividades—que para poderse conceder la licencia discutida en este recurso debería ser condicionada de forma que no produjera peligros para los titulares de propiedades contiguas o cercanas a consecuencia de la utilización de barrenos, ni para las cosechas y chalets por el polvo que pueda originar, y reconocerse, por tanto, la existencia de secuelas perjudiciales que deberían ser objeto de medidas correctoras, sin que, sin embargo, hubiera sido propuesta ninguna, y, por otra parte y sobre todo, al haberse limitado la Comisión Provincial de Servicios Técnicos Delegada de Saneamiento a calificar la actividad de referencia como meramente molesta en atención a los ruidos, vibraciones y polvo que es susceptible de producir, sin haber atendido para nada a la valoración de los posibles efectos aditivos que implican la existencia de otras canteras contiguas o muy próximas, y al grado de garantía y eficacia de sistema corrector alguno o de medidas de seguridad, protección, sanidad e higiene, porque, en verdad, ninguna fue propuesta oportunamente, es obvio que se incumplió con ello lo establecido en el artículo 33 y concordantes del Reglamento de 1961, en el 9-1 de la Instrucción para la aplicación del anterior de 15 de marzo de 1963 y en las referencias segunda y tercera de la Circular de la Comisión Central de Saneamiento de 10 de abril de 1968, máxime cuando, además, nada se razonó, como procedía, acerca de la pertinencia de la meritada calificación, no obstante tratarse de una actividad en que la manipulación de explosivos y producción de polvo, con todas sus previsibles consecuencias era fundamental; la más elemental lógica obliga a concluir que la tan citada calificación de la Comisión Provincial producida en el supuesto de este litigio, que ninguna apreciación de condiciones de seguridad ni ninguna fundamentación o justificación contiene, y que, con notoria ligereza deja al puro arbitrio de los técnicos municipales el señalamiento de las que estimen procedentes—de las medidas correctoras, se entiende—abdicando an-

ticipadamente de su obligación de valorarlas, ha de tenerse por emitida al margen de los condicionamientos y requisitos legalmente establecidos y, principalmente, por falta de motivación suficiente, ante lo cual y por ser ésta la pretensión deducida con carácter principal en la demanda, procede la estimación del recurso, con la consiguiente anulación. (Sentencia de 9 de octubre de 1979, Ar. 3.401.)

2. LICENCIAS: CONCEPTO

Las licencias de construcción constituyen una especie de género más amplio de las autorizaciones, acto administrativo de los que amplían la esfera jurídica de los particulares, sin que por tanto suponga el nacimiento ex novo de un derecho, sino que posibilitan el ejercicio de las facultades ínsitas en el derecho de propiedad, para promover la adecuación de éste al interés público, dada aquella concepción tradicional de la propiedad como una suma ilimitada de facultades del dueño sobre la cosa, entre los que se llega a incluir el ius abutendi, ha experimentado una transformación progresiva al correr de los tiempos, pasando de un criterio puramente individualista, que tiene su origen en los revolucionarios franceses y se continúa en los Códigos civiles del siglo pasado, entre ellos el nuestro, a otro en que se reconoce la función social y pública de la propiedad, lo que justifica el cada vez mayor número de limitaciones que al propietario se imponen, sobre todo en la materia del ius aedificandi, en que la contraposición del interés individual del propietario y el general de la comunidad urbana se presenta con caracteres más destacados, originando el nacimiento de una normativa de origen legal, reglamentario o planificador, que trata de salvaguardar los intereses urbanísticos, normativa que actúa como limitadora, pero no sólo del particular, sino también de los órganos administrativos, de tal modo que la actividad de otorgamiento de licencias es una actividad reglada, como ha venido reconociendo el Tribunal Supremo en múltiples sentencias—entre otras, las de 20 de junio, 25 de septiembre y 23 de octubre de 1970 y 3 de noviembre de 1973—, sin que, en consecuencia, se pueda denegar una licencia de construcción, si ésta no contraría las normas existentes sobre planeamiento urbanístico, que, como es lógico, deben estar vigentes en el momento en que se solicita la licencia—sentencias del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 1970 y 3 de febrero de 1971—, y sin que sea posible denegar aquélla por razón de una futura ordenación—sentencias de 8 de febrero de 1969 y 19 de diciembre de 1970—, ya que tal condicionamiento supondría una inadmisibles limitación del derecho de propiedad que, aun sin poderlo considerar como absoluto e ilimitado, no estaría justificado por ninguna norma vigente. (Sentencia de 17 de octubre de 1979, Ar. 3.481.)

3. LICENCIAS DE OBRAS: CONCEPTO Y ACOMODACIÓN A LAS NORMAS

CONSIDERANDO: Que los postulados jurídicos recogidos en el considerando anterior son, entre otras cosas, reveladores de *la inexcusable obligatoriedad*

de los Planes de ordenación y de la inevitable subordinación del ius aedificandi que al particular le corresponde a las prescripciones previamente establecidas; debiéndose además precisar que la concesión de las licencias de obras es competencia exclusiva de los Ayuntamientos a través de su reglamentación propia y sustantiva determinada en el artículo 165 de la Ley del Suelo y artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, y que su otorgamiento, para construcciones en terrenos privados, no es un acto discrecional, sino reglado de la Administración, por el que ésta controla si el ejercicio del derecho a edificar que por el particular se pretende ejercitar se ajusta a los Planes, Normas, Ordenanzas y, en definitiva, a cuantos actos de valor normativo encauzan y regulan, en interés público, la materia urbanística, lo que implica una vinculación con doble vertiente, ya que, por un lado, los Ayuntamientos vienen obligados a otorgar la licencia solicitada cuando la edificación proyectada se acomode a aquellas normas, y por otro, denegarla de forma motivada su concesión—art. 166-2 de la Ley del Suelo—, cuando el Plan, las Ordenanzas y, en fin, las Normas urbanísticas no autorizan la construcción proyectada; resultando, por último, superfluo e innecesario que los Planes, Proyectos, Normas y Ordenanzas, a las que necesariamente ha de atenderse el Ayuntamiento para el otorgamiento o denegación de la licencia, son los vigentes al momento de adoptar el acuerdo mediante el cual es concedida o denegada. (Sentencia de 17 de octubre de 1979, Ar. 3.952.)

4. LICENCIA DE OBRAS: CONJUNTO HISTÓRICO-ARTÍSTICO

CONSIDERANDO: Que el Decreto de 22 de octubre de 1970 creó las Comisiones del Patrimonio Histórico-Artístico, a las que se confirmó, en las ciudades declaradas monumento o conjunto histórico-artístico, cuantas atribuciones competían ya a la Dirección General de Bellas Artes en la forma y términos que expresa su artículo 2.º Entre estas atribuciones se mencionan con carácter de generalidad velar por la conservación no sólo de las obras de arte y monumentos histórico-artísticos, sino también por los valores ambientales, pintorescos y arqueológicos de la ciudad y su término municipal; y aunque de modo específico la desaprobación de obras contrarias a dichos valores requieren la ratificación de la Dirección General—art. 2.º-a)—, es indudable que su desaprobación por la Comisión, cuando por el interesado no se recurre contra ella a la Dirección General, ha de poseer para el Ayuntamiento el valor de una resolución consentida o cuando menos de un dictamen vinculante que le obliga a denegar la licencia municipal o, en todo caso, a condicionarla con carácter suspensivo a la ulterior aprobación del proyecto por la Dirección General de Bellas Artes, pero nunca podría el Ayuntamiento arrogarse la facultad de autorizar lisa y llanamente la licencia municipal de obras, que es lo que en este pleito se postula por la parte recurrente. (Sentencia de 11 de junio de 1979, Ar. 2.904.)

5. LICENCIA DE OBRAS: TASA: NO PROCEDE SI ES IMPOSIBLE LA EDIFICACIÓN

CONSIDERANDO: Que resolviendo sobre la cuestión de fondo es necesario ante todo dejar sentado que, *si bien el imponer condicionado en la concesión de la licencia no afecta en principio con respecto a su viabilidad*, existiendo reiterada doctrina jurisprudencial que así lo proclama, *en cambio cuando, según sucede en este caso, las condiciones impuestas hacen sea inviable la licencia concedida o de imposible realización para el solicitante de la misma, entonces constituye un acto nulo por carecer de efectividad y además por cuanto en tal supuesto la licencia concedida no sería la solicitada, toda vez que sus condicionamientos modifican, limitan y dejan indeterminadas las posibilidades de la proyectada construcción, y por consiguiente resulta que su efectividad se encuentra supeditada a la aceptación por el solicitante de sus condicionamientos, porque el acto condicionado no llegará a producir efectos ni a perfeccionarse su existencia jurídica sin la consiguiente aceptación por el interesado.*

Que la licencia municipal otorgada a la Entidad recurrente por la Corporación municipal expresada, y que llevó aparejada el pago de la correspondiente tasa, tendría que haber sido denegada, puesto que con ella, tal como se había solicitado, se infringían las disposiciones contenidas en el Plan General de Ordenación Urbana de La Coruña, lo que llevaba consigo la imposibilidad de hacer uso de la misma al carecer de efectividad por estar condicionada a unos requisitos que no podían cumplirse por su solicitante dada la índole y finalidad de la proyectada edificación, todo lo que denota la procedencia de su anulación y consiguiente inexigibilidad del pago de la tasa correspondiente, que sólo responde a la concesión de dicha licencia, pues *al establecerse en la Ordenanza reguladora de la tasa que la obligación de contribuir nace por virtud de la concesión de la licencia, al faltar en este caso el presupuesto esencial de su devengo, que es la posibilidad de llevar a cabo la construcción del edificio proyectado, resulta que al tener que desistirse de la misma debido a su imposible realización por las condiciones especiales impuestas a la concesión de dicha licencia, es obvio que no existe razón legal que autorice al citado Ayuntamiento a disponer la percepción de ninguna clase de tasa por virtud de tal servicio, careciendo entonces de toda relevancia la exigencia de la misma por cuanto se encuentra limitada a su propia esfera, que se concreta en la concesión de la licencia que se solicita y que es solamente el acto del servicio municipal cuya prestación es objeto de la citada tasa.* (Sentencia de 19 de junio de 1979, Ar. 2.958.)

6. LICENCIA DE OBRAS: NO AFECTA AL DERECHO DE PROPIEDAD

El otorgamiento de la licencia no prejuzga derechos civiles ni priva a los interesados de todo el dispositivo de defensa a fin de plantear ante el juez civil, por los cauces oportunos, el tema de la reivindicación y, en su caso,

el de determinación del ámbito físico de su propiedad. (Sentencia de 9 de noviembre de 1979, Ar. 4.015.)

7. LICENCIA DE OBRAS: TASAS

En cuanto al *abono de las tasas*, se dijo igualmente que se trata de acto relacionado con la licencia (objeto ésta de la exacción), pero por sí mismo ni prueba ni presupone que la licencia se haya otorgado, y más cuando suele ocurrir que se practique su liquidación anticipada, como parece haber sido aquí el caso. (Sentencia de 9 de octubre de 1979, Ar. 3.341.)

8. RUINA: COMPETENCIA PARA DECLARARLA

Como ya ha tenido ocasión de decir esta Sala—así en la sentencia de 16 de mayo de 1973—, siguiendo reiteradísima jurisprudencia del Tribunal Supremo—sentencias de 25 de octubre de 1957, 24 de marzo de 1958, 5 de noviembre de 1960, 7 de julio de 1961, 20 de febrero y 3 de noviembre de 1962, 30 de octubre de 1963, 30 de abril y 11 de mayo de 1964, 26 de marzo de 1965, 10 de mayo de 1969, 23 de junio de 1970 y 22 de enero de 1972—, *las declaraciones de ruina hechas por la Comisión Permanente, con base en el artículo 170-1 de la Ley del Suelo, en el que se alude al «Ayuntamiento», son actos dictados por órgano administrativo competente, doctrina que obliga a rechazar la pretensión antedicha.* (Sentencia de 13 de noviembre de 1979, Ar. 4.016.)

9. RUINA: OBRAS QUE DAN LUGAR A LA DECLARACIÓN

CONSIDERANDO: Que *para la declaración de ruina es suficiente que concorra cualquiera de los supuestos del artículo 183 del vigente texto refundido de la Ley del Suelo, tal como enseñan, entre otras muchas, las sentencias del Tribunal Supremo de 14 de mayo y 27 de junio de 1975 y 27 de febrero de 1976, siendo de tener en cuenta que en relación con el supuesto de hecho del apartado a), número 2, del artículo 183 de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, como dice la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 1973, el concepto de obras no reparables por los medios ordinarios de la técnica se refiere en sentido jurídico a los que exigen obras de reconstrucción o de sustitución de elementos constructivos de la edificación, en significación de que es por tanto distinta y mucho más amplia de la que es propia de la ciencia arquitectónica o de la construcción, distinguiéndose en sentido jurídico entre obras de mera reparación, de una parte, y de otra, obras de consolidación, reconstrucción o que impliquen sustitución de elementos constructivos, estimándose desde el punto de vista jurídico que en los últimos supuestos los daños no son reparables técnicamente por los medios normales—sentencias de 31 de octubre de 1973, 5 de febrero de 1974, 18 de abril, 14 y 31 de mayo y 27 de junio de 1975 y 27 de febrero de 1976—, y, ya pormerizando, la Jurisprudencia ha estimado como daños no reparables técnica-*

mente y determinantes de la declaración de ruina: la revisión de la cubierta de un edificio—sentencia de 3 de junio de 1971—; la sustitución de vigas, entramados y cubierta—sentencia de 15 de marzo de 1972—; los que exigen demoler y reconstruir elementos como la escalera y techo—sentencia de 12 de abril de 1973—; resquebrajamientos en paredes medianeras y fachadas, movimiento en la cubierta, pésimo estado de la escalera—sentencia de 11 de octubre de 1973—; los que exigen habilitar dependencias que reúnan las condiciones higiénicas mínimas, como cocinas, servicios sanitarios, etc., cuya instalación supondrá la modificación sustancial de la configuración del cuerpo de la finca—sentencia de 16 de mayo de 1973—; la putrefacción de los entramados de madera, la descomposición de muros, grietas y hundimientos—sentencia de 23 de junio de 1973—; demolición y reconstrucción de parte de los tabiques, de parte de los forjados, reposición de pavimento, renovación de saneamiento, aseos, desagües, etc.—sentencia de 26 de octubre de 1973—; sustitución de maderamen de la cubierta y ruptura de algunas gradas de la escalera—sentencia de 30 de noviembre de 1973—; obras en cubierta y piso—sentencia de 27 de febrero de 1976—; y, finalmente, se consideran como no reparables en la sentencia de 16 de enero de 1976, por los medios normales, el que una de las habitaciones de una planta tenga demolido el techo por haberse podrido sus vigas de madera, reparación que supone la reconstrucción de dicho techo. (Sentencia de 19 de junio de 1979, Ar. 2.959.)

10. RUINA: VALOR DE LAS PERICIAS

Dada la abundancia de dictámenes periciales aportados en el expediente y las parciales contradicciones existentes entre las practicadas a instancia de sus iniciadores y Ayuntamiento de Albacete, de un lado, y los aportados por los hoy recurrentes, de otro, conviene hacer unas declaraciones previas sobre el problema de la *prevalencia probatoria* que habría de atribuirse a unos u otros, conforme a la doctrina del Tribunal Supremo, que ante la imposibilidad de acudir al *criterio de la mejor titulación*—sentencias de 20 de 1972 (así dice), 30 de octubre de 1963 y 14 de junio de 1971—, dada la igualdad técnico-profesional (doctores-arquitectos) de todos los que los emitieron, habrá de resolverse, en principio—sentencias de 12 de febrero de 1970, 6 de mayo de 1966 y 7 de mayo de 1963—en el sentido de dar un *valor preferente a los informes municipales* en razón a su presumible alejamiento de los intereses en pugna, al ser los técnicos municipales, «más que peritos ajenos al círculo municipal, órganos municipales, asistentes de la autoridad que decide la ruina»; todo ello sin olvidar que—sentencias de 29 de noviembre de 1965, 22 de octubre de 1973 y 5 de junio de 1974—*tales dictámenes no vinculan a los órganos jurisdiccionales que fallaran conforme a las reglas de la sana crítica* del artículo 632 de la Ley de Enjuiciamiento civil, aplicable a esta Jurisdicción por la disposición adicional sexta de su Ley reguladora. (Sentencia de 13 de noviembre de 1979, Ar. 3.791.)

11. RUINA URBANÍSTICA

La hipótesis recogida en el apartado c) de esa precitada norma 170-2 de la entonces aplicable Ley del Suelo, recogida por el vigente texto refundido de 9 de abril de 1976, no configura, según recuerda la doctrina que se manifiesta, por ejemplo, en sentencias de 28 de noviembre de 1975 y 20 de junio de 1977, un supuesto puro de ruina legal por el mero hecho de hallarse la edificación fuera de las prescripciones urbanísticas que rijan para el sector o zona de que se trate, sino en íntima relación tal circunstancia con la situación o estado físico de la misma, que sí requiere para restablecer su normalidad en orden a la seguridad, salubridad y ornato público unas obras que excedan las autorizables a tenor de lo dispuesto en el artículo 48 de dicha Ley—60 del texto refundido—, permiten la operatividad de aquella norma y, de contrario, la impiden si las mismas encajan en las que con el carácter de obras de conservación se señalan en el artículo 168 de la Ley derogada y en su concordancia con el 181 de la normativa en la actualidad vigente. (Sentencia de 13 de noviembre de 1979, Ar. 4.019.)

IX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

CÓMPUTO DEL PLAZO

CONSIDERANDO: Que la reforma del título preliminar del Código Civil realizada por la Ley de Bases de 17 de marzo de 1973 y el Decreto de 31 de mayo de 1974 sustituye el cómputo de días que, para los plazos fijados por meses, acogía su artículo 7.º por el de fecha a fecha que establece su nuevo artículo 5.º por ser este sistema, según el preámbulo de dicho Decreto, el menos propicio a equívocos y conseguirse con él la unificación de la legislación civil con la procesal—art. 305 de la Ley de Enjuiciamiento civil—y con la administrativa—art. 60 de la Ley de Procedimiento administrativo—, y tal reforma entraña la superación definitiva de las dudas surgidas en el cómputo del plazo de meses previsto en el artículo 58 de la Ley de esta Jurisdicción, que dieron lugar a contradicción entre un sector, ciertamente mayoritario, de la jurisprudencia que se decidió por el régimen de dicho artículo 7.º y otro de menor aceptación que utilizó el del también citado artículo 305 de la Ley de Procedimiento civil, pues esa reforma consagra con fuerza de ley la superioridad del sistema de fecha a fecha establecido en este último precepto con la obligada consecuencia de tener que considerarlo como el único aplicable al referido plazo de dos meses, incluso en los recursos contenciosos iniciados antes de la entrada en vigor de dicha modificación legislativa, en cuanto que, al margen de todo argumento de retroactividad, con ella se expresa por vía legal el decaimiento de aquel sector jurisprudencial favorable al cómputo por días y se pone de manifiesto bien explícitamente que el criterio acertado y más progresista es el de la jurisprudencia que utilizó el cómputo de fecha a fecha con fundamento en ser el conforme al sentido

espiritualista de esta Jurisdicción y al principio pro actione, y además el que corresponde con la naturaleza procesal de dicho plazo y el carácter supletorio de primer grado conferido a la Ley de Enjuiciamiento Civil por la disposición adicional sexta de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, y, de acuerdo con todo ello, resulta indudable que en el supuesto de autos se ha cumplido el requisito temporal que estatuye el artículo 58 de dicha Ley. (Sentencia de 20 de noviembre de 1979, Ar. 3.792.)

X. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION

1. ALCANCE DE LA MISMA

CONSIDERANDO: Que desde luego esta Sala acepta *el principio de responsabilidad objetiva de la Administración municipal* que la sentencia apelada declara al amparo de los artículos 405 y siguientes de la Ley de Régimen local, pues fueron precisamente estos preceptos los que le introdujeron en el Derecho administrativo español, anticipando así en el ámbito local lo que más tarde *se extendió a la esfera central* en virtud de lo dispuesto en los artículos 40 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado y 121 de la Ley de Expropiación forzosa, los cuales completan la definitiva consagración legislativa de dicho *principio de responsabilidad patrimonial objetiva de la Administración, que actualmente alcanza el más elevado rango normativo en el artículo 106-2 de la Constitución vigente*, tal y como corresponde a su categoría de pieza fundamental del Estado de Derecho, y, de acuerdo con ello y rechazando en su consecuencia las alegaciones del Ayuntamiento relativas a la necesidad del elemento subjetivo o de culpa, debe sentarse que *la responsabilidad patrimonial de la Administración requiere tan sólo que los daños y perjuicios efectivos, materiales e individualizados que se reclaman hayan sido ocasionados, al margen de toda negligencia o culpa, por la actuación de los órganos o agentes de la Administración pública y, por tanto, que no tengan su origen en la propia conducta del reclamante, ya que este último supuesto, por muy generosa que sea la aplicación del criterio objetivo, no puede en forma alguna configurarse como determinante de la responsabilidad patrimonial administrativa en cuanto que entraña la ausencia y ruptura del nexo causal entre el daño producido y el actuar de los entes públicos, que es precisamente la razón esencial que justifica la atribución a dichos entes públicos de la citada responsabilidad. (Sentencia de 5 de noviembre de 1979, Ar. 4.014.)*

2. HOSPITAL PSIQUIÁTRICO: NATURALEZA DEL SERVICIO

Del hecho de que el recurrente ingresase en el Hospital Psiquiátrico como «enfermo de pago» no cabe deducir la consecuencia de que su relación con la Administración o, más concretamente, con el servicio fuese consecuencia de un contrato privado determinante de que la responsabilidad en cuanto a

sus consecuencias hubiera de exigirse ante la Jurisdicción civil; por tanto, lo relación con el enfermo, con independencia de su carácter gratuito o retribuido, es una relación con el usuario, de suerte que las cuestiones que puedan producirse en cuanto al resarcimiento por daños derivados de su funcionamiento tienen carácter administrativo por sí mismas, a tenor del artículo 40 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado y 3.º b) de la reguladora de esta Jurisdicción, en relación con el 121 de la de Expropiación forzosa, tal como viene siendo el criterio jurisprudencial y sin que por lo expuesto el carácter retribuido de las prestaciones sirva para determinar la exclusión de aquel ámbito. (Sentencia de 4 de julio de 1979, Aranzadi 3.047.)

XI. SERVICIOS

AUTOTAXI: LICENCIA

Los titulares de las repetidas licencias, con sus respectivos vehículos, vienen a formar parte de *la organización de un servicio público, calificado por la doctrina de «impropio», en cuanto es público por razón de su reglamentación, de sus fines y de sus destinatarios, pero en cambio privado si se atiende a quienes lo prestan y al título habilitante de su actividad, ya que son personas privadas que, para poder ejercerla, no han tenido que hacerlo a través de una concesión o transferencia de facultades administrativas, sino de una simple licencia o autorización, que sólo ha implicado una remoción de las limitaciones establecidas reglamentariamente para la mejor prestación del servicio.* (Sentencia de 30 de junio de 1979, Ar. 2.977.)

XII. URBANISMO

1. PLAN GENERAL Y PLAN PARCIAL

En la relación de armonía entre Plan general y Plan parcial, y en la necesaria supeditación del segundo al primero, en cuanto vienen articulados en la Ordenación urbanística en un orden jerárquico, razón por la cual la Jurisprudencia ha proclamado que, en todo caso, el Plan parcial debe ajustarse a las previsiones del general, puesto que «no es posible que un Plan parcial de ordenación urbana pueda contradecir las previsiones del Plan general, so pena de incurrir en nulidad—sentencia de 16 de abril de 1974, que reitera la doctrina de las de 26 de mayo de 1958, 14 de octubre de 1961, 12 de febrero de 1962 y 17 de mayo de 1963—; por lo que la pugna que pueda establecerse entre Plan general y Plan parcial forzosamente tiene que resolverse a favor de aquél, como se declara en la sentencia de 28 de febrero de 1975. (Sentencia de 29 de junio de 1979, Ar. 2.973.)

2. PLAN PARCIAL

Es doctrina reiterada de esta Sala, de la que es paradigma la sentencia de 18 de marzo de 1977, que *al ser los Planes generales inmediatamente ejecutivos per se, no es dable denegar las licencias solicitadas para los terrenos por ellos ordenados a pretexto de la inexistencia de Plan parcial, si las licencias postuladas son conformes al Plan general.* (Sentencia de 4 de julio de 1979, Ar. 3.044.)

3. PLAN PARCIAL CON GRAVES DEFECTOS: NO PUEDE APROBARSE POR SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO

CONSIDERANDO: Que la concepción del silencio positivo como institución que opera de forma automática por el simple transcurso de los plazos legales ha sido totalmente superada por la más reciente jurisprudencia que declara la constante y reiterada doctrina, hoy legalmente consagrada en el artículo 178 del texto refundido de 9 de abril de 1976, de que no se puede aprobar por la vía tácita lo que es ilegal otorgar expresamente, y esta doctrina es aplicada al caso de autos por la sentencia apelada con indudable acierto, ya que los defectos concurrentes en los citados proyectos de parcelación y urbanización, que analiza en sus considerandos sexto, séptimo y octavo, son de tal importancia y gravedad que indudablemente exceden de la consideración de deficiencias intrascendentes y constituyen defectos y omisiones que, en su conjunto, afectan a previsiones exigibles de manera imprescindible y necesaria en toda actuación urbanística legalmente correcta, lo cual entraña una causa más que suficiente para impedir que dichos proyectos adquieran su aprobación definitiva a través del fácil camino del silencio positivo y que, por tanto, sea obligado imponer la subsanación expresa de dichos defectos y omisiones como condición previa que habilite esa definitiva aprobación. (Sentencia de 30 de junio de 1979, Ar. 3.181.)

XIII. ZONA MARITIMO-TERRESTRE

COMPETENCIA MUNICIPAL EN EL ORDEN URBANÍSTICO

El hecho de que los terrenos en cuestión formen parte de la zona marítimo-terrestre no implica una carencia de competencia del Ayuntamiento en materia urbanística, que le viene conferida sin limitación en la Ley del Suelo (art. 166, texto 1956), «salvo en los casos previstos por la presente Ley» (reserva establecida en el mismo artículo); competencia que se extiende a la prerrogativa de ordenar la demolición de las obras e impedir definitivamente los usos, incluso en los supuestos de licencias ya concedidas, cuando se comprobare que eran improcedentes—art. 171-2-a) de la repetida Ley del Suelo—;

sin que a todo esto se oponga la nueva normativa de la Ley de Costas 28/1969, de 26 de abril, puesto que precisamente este texto legal procuró superar el caos existente en el anterior ordenamiento, atribuyendo al Ministerio de Obras Públicas la gestión y tutela de los bienes de dominio público (entre otros, playas y zona marítimo-terrestre), pero dejando a salvo «las facultades atribuidas a los Municipios por la Ley de Régimen local», entre las que figuran las a que se refieren los artículos 101-2-a) y 137 de la misma. (Sentencia de 30 de junio de 1979, Ar. 2.975.)

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO