

## 2. RESEÑA DE SENTENCIAS

**SUMARIO:** I. ACTOS ADMINISTRATIVOS: 1. ANULABILIDAD DE LOS MISMOS. 2. IRRETROACTIVIDAD. 3. SUSPENSIÓN DE SU EJECUCIÓN.— II. BIENES: RECUPERACIÓN ADMINISTRATIVA.—III. CERTIFICACIONES: CONCEPTO.—IV. CONTRATACION ADMINISTRATIVA: REVISIÓN DE PRECIOS DE CONTRATO MUNICIPAL: FALTA DE CLÁUSULA AL EFECTO EN EL PLIEGO DE CONDICIONES.—V. EXPROPIACION FORZOSA: 1. JUSTIPRECIO: DEVALUACIÓN MONETARIA: IMPROCEDENCIA. 2. PAGO DEL VALOR CON TERRENOS: EXENCIÓN DE IMPUESTOS.—VI. FUNCIONARIOS: TRIBUNALES DE OPOSICIÓN O CONCURSO: CALIFICACIONES.—VII. HACIENDAS LOCALES: 1. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: EXENCIÓN DE TERRENOS DESTINADOS A ENCAUZAMIENTO DE RÍO. 2. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: EXPLOTACIÓN AGRÍCOLA. 3. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: ÍNDICES DE VALOR. 4. ARBITRIO SOBRE SOLARES SIN EDIFICAR. 5. DERECHOS Y TASAS: APERTURA DE ESTABLECIMIENTO. 6. ORDENANZAS QUE INFRINGEN NORMA LEGAL. 7. SUSPENSIÓN DEL ACTO ACORDADA POR TRIBUNAL ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO.—VIII. POLICIA MUNICIPAL: 1. LICENCIA DE OBRAS LUEGO ANULADA: RESPONSABILIDAD MUNICIPAL. 2. LICENCIA DE OBRAS: DUDA FUNDADA SOBRE LA TITULARIDAD DOMINICAL DEL SOLICITANTE. 3. LICENCIA DE OBRAS: SILENCIO POSITIVO.—IX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO.—X. TRIBUNAL ECONOMICO-ADMINISTRATIVO: TASA POR LICENCIA DE OBRAS: ÁMBITO DE COMPETENCIA.—XI. URBANISMO: 1. PLAN ESPECIAL DE SANEAMIENTO: SISTEMA DE COOPERACIÓN. 2. SUELO URBANO: DECLARACIÓN DE TAL POR LA HACIENDA PÚBLICA.—XII. VIVIENDAS: OBRAS DE REPARACIÓN DE DEFECTOS SANITARIOS EN FINCA PARA LA QUE SE HA PEDIDO DECLARACIÓN DE RUINA.

## I. ACTOS ADMINISTRATIVOS

### 1. ANULABILIDAD DE LOS MISMOS

*Es doctrina general la que sostiene —sentencias de 4 de marzo, 24 de mayo, 7 de octubre y 8 de noviembre de 1976— que no todos los vicios o infracciones cometidos en un procedimiento administrativo tienen entidad jurídica suficiente para amparar una pretensión anulatoria, por causa formal, dado que sólo los defectos graves que impidan al acto final o definitivo alcanzar su fin o que produzcan la indefensión de los interesados (artículo 293 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, artículo 48,2 de la Ley de Procedimiento administrativo y criterio jurisprudencial reiterado) podrán determinar la anulabilidad. (Sentencia de 9 de febrero de 1980, Ar. 649.)*

### 2. IRRETROACTIVIDAD

**CONSIDERANDO:** Que la cuestión litigiosa que se plantea en este recurso consiste en determinar si los beneficios adquiridos durante la vigencia del Reglamento, que el Ayuntamiento de Logroño aprobó el 5 de marzo de 1956 para la aplicación de beneficios municipales en la implantación de industrias, deben considerarse desaparecidos como consecuencia del Acuerdo de 11 de agosto de 1972, por el cual dicho Ayuntamiento derogó el expresado Reglamento y dejó sin efectos a partir del 1 de enero de 1973 los actos particulares de concesión de beneficios dictados en su ejecución.

**CONSIDERANDO:** Que esta cuestión ha sido ya resuelta por la sentencia de esta Sala de 26 de enero de 1980, en la que, con revocación de la apelada, se mantiene la doctrina de la pervivencia de dichos derechos adquiridos con base en un extenso razonamiento que, en evitación de inútiles repeticiones, puede sintetizarse diciendo que *la facultad que los Ayuntamientos tienen para derogar sus Reglamentos debe entenderse sin perjuicio de los derechos singulares que hayan sido adquiridos, durante la vigencia del Reglamento que se deroga, mediante concesión otorgada de manera firme y definitiva por actos municipales válidamente dictados, pues así lo impone el principio de irretroactividad que impide conceder a la decisión derogatoria eficacia desconocedora de tales derechos, siempre que éstos no sean incompatibles con los fines morales y sociales de la nueva situación creada por la norma derogatoria.* (Sentencia de 18 de febrero de 1980, Ar. 739.)

### 3. SUSPENSIÓN DE SU EJECUCIÓN

**CONSIDERANDO:** Que *es regla general de la actuación administrativa la ejecutoriedad de los actos en que se plasman sus acuerdos, por la presunción de licitud al emanar de autoridad legítima, incluso ante el planteamiento de un recurso contencioso-administrativo encaminado a su revisión y decisión*

*de si es o no ajustado a Derecho, como se proclama, entre otros preceptos, en el artículo 122-1 de la Ley reguladora de dicha jurisdicción, el cual en su párrafo 2 señala los supuestos en que procede la suspensión del acto impugnado y que son aquellos en que se «ocasionen daños y perjuicios de reparación imposible o difícil», frase que confiere un margen indudable de discrecionalidad a los Tribunales en su apreciación, si bien éstos no deberán olvidar en la formación de sus juicios el carácter excepcional de tal medida, determinante de una interposición restrictiva del precepto que consagra tal facultad. (Auto de 23 de enero de 1980, Ar. 955.)*

## II. BIENES

### RECUPERACIÓN ADMINISTRATIVA

CONSIDERANDO: Que el Tribunal Supremo, en numerosas sentencias, entre otras las de 5 de octubre de 1965, 20 de marzo de 1969, 27 de enero y 4 de julio de 1970 y 31 de enero de 1976, tiene sentado que dada la naturaleza privilegiada y el carácter estrictamente posesorio de la facultad de recuperación administrativa que la legislación concede a la Administración municipal, su ejercicio lícito viene subordinado a la real existencia de una prueba completa por la que se demuestre, en primer lugar, que los bienes sobre los cuales se endereza estaban sometidos a la posesión administrativa, y en segundo lugar que esta posesión ha sido perturbada o usurpada por aquel contra quien se dirige la acción municipal, agregando en otras sentencias que no pueden discutir los Ayuntamientos derechos privados sobre terrenos si no tienen elementos suficientes para negarlos, a fin de no involucrar cuestiones civiles que son de la competencia de la Jurisdicción Ordinaria, ante la que la Administración debe pretender su derecho, y ante tal doctrina, la resolución del problema planteado ante esta Sala queda reducido a determinar si cuando el Ayuntamiento de Güümar dictó el acuerdo de 25 de junio de 1975 se daban los requisitos que condicionaban el ejercicio de la acción recuperatoria, para lo cual había que acudir al examen del expediente administrativo y al conjunto de las pruebas practicadas posteriormente en el recurso. (Sentencia de 19 de diciembre de 1979, Ar. 4.731.)

## III. CERTIFICACIONES

### CONCEPTO

*Para que un documento expedido por el Secretario de un Ayuntamiento pueda ser calificado de «certificación» y por tanto de documento público, debe referirse a unos libros, documentos o archivos que existan en la Corporación y de los cuales se puedan extraer los datos interesados, o en su caso, que no constan o los documentos o los datos, pero sin que pueda extenderse*

*el concepto de «certificación», y por tanto de documento público, a aquellos que se crean con objeto de recoger por escrito manifestaciones verbales hechas ante el Secretario. (Sentencia de 12 de febrero de 1980, Ar. 554.)*

#### IV. CONTRATACION ADMINISTRATIVA

##### REVISIÓN DE PRECIOS DE CONTRATO MUNICIPAL: FALTA DE CLÁUSULA AL EFECTO EN EL PLIEGO DE CONDICIONES

Por lo que se refiere a la Administración local, si bien el artículo 57-e) del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales de 9 de enero de 1953 permitía la revisión de precios en los contratos por ellas elaborados cuando se hubieran producido aumentos que excedieran del 10 por 100 del precio de los materiales o jornales que de hecho viene satisfaciendo el contratista, «cuando fueren establecidos por precepto obligatorio y no existiera demora imputable a aquél, en relación con los plazos señalados en el pliego de condiciones», tal precepto fue suspendido por Decreto de 25 de febrero de 1955, y si bien su vigencia ha motivado serias dudas en la jurisprudencia —conceptuando, por ejemplo, la sentencia de 15 de enero de 1971, levantada la suspensión, mientras que la de 5 de enero de 1972 estima todavía vigente el Decreto de 1955—, la cuestión ha quedado definitivamente resuelta tras la obligación del Decreto 1757, de 31 de mayo de 1974, que declara aplicables a la Administración local las disposiciones contenidas en el Decreto-ley 2, de 4 de febrero de 1964, y sus normas complementarias sobre revisión de precios en los contratos de obras del Estado, con las modificaciones que se prevén en aquella disposición.

CONSIDERANDO: Que aplicando la doctrina sentada en los anteriores razonamientos el supuesto planteado en estos autos, resulta que en el pliego de condiciones elaborado para contratar el proyecto y construcción de las obras de un edificio destinado a «Instituto Municipal de Educación», en Leganés, no se incluyó cláusula alguna referente a la posible revisión del precio de adjudicación, y tampoco en la adjudicación definitiva del concurso en favor de la empresa «Vicosá» se estableció dicha cláusula como podría haberse efectuado si la licitadora hubiera sugerido dicha inclusión al amparo del artículo 40 del Reglamento de Contratación de 1953, y siendo esto así, tanto la Corporación como el contratista quedaron vinculados por aquel pliego de condiciones, y el acuerdo municipal aceptando revisar el precio de adjudicación infringe manifiestamente lo preceptuado en el Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales acerca de las formas de contratación y del cumplimiento del contrato. (Sentencia de 27 de noviembre de 1979, Aranzadi 4.702.)

## V. EXPROPIACION FORZOSA

### 1. JUSTIPRECIO: DEVALUACIÓN MONETARIA: IMPROCEDENCIA

CONSIDERANDO: Que la cuestión capital planteada por ambas partes se refiere al pronunciamiento de la sentencia en el que establece la actualización del justiprecio aplicándole el incremento del índice general ponderado de precios al por mayor producido desde el 21 de noviembre de 1972 al 28 de septiembre de 1974, como medio de revalorizar el precio fijado por la Administración cuando ha transcurrido un tiempo prolongado desde la iniciación del expediente expropiatorio hasta su completo pago, ha sido resuelta por esta Sala en las sentencias de 22 de octubre de 1974, 30 de abril, 18 de junio y 3 de octubre de 1979, en el sentido de que «la indemnización en concepto de devaluación monetaria experimentada durante la tramitación del expediente de justiprecio tiene su corrección legal en el abono de los intereses establecidos en el artículo 56 de la Ley de Expropiación, no siendo aceptable para lograr este fin acudir a la revalorización en razón de la devaluación monetaria», insistiendo en que esta doctrina legal no implica el desconocimiento del criterio sostenido por la doctrina científica en la que llama retasación interna, pero que esta opinión que puede tenerse en cuenta de *lege ferenda* no es aplicable en la legislación vigente, que no establece otro módulo corrector que el indicado en el citado artículo 56 cuando se trata de demora en la fijación del justo precio, además del determinado en el artículo 57 cuando existe demora en el pago, sin perjuicio de la facultad de acudir al sistema de retasación o de revisión de precios determinada en los artículos 58 del propio Ordenamiento y 112 de la Ley del Suelo. (Sentencia de 18 de marzo de 1980, Ar. 1.022.)

### 2. PAGO DEL VALOR CON TERRENOS: EXENCIÓN DE IMPUESTOS

CONSIDERANDO: Que el Abogado del Estado alega contra la sentencia la falta de legitimación del Ayuntamiento de Valencia para interponer reclamación económico-administrativa por falta de interés personal y directo al no estar obligado a satisfacer la liquidación impugnada de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, más que en virtud de pacto con el sujeto pasivo que a su juicio son los adquirentes de las parcelas transmitidas por el Ayuntamiento, pero antes de decidir sobre la falta de legitimación alegada, es preciso analizar *el acto sujeto al impuesto liquidado*, que *no es una permuta*, como se sostiene por la Administración tributaria, *sino una expropiación en que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 100 de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, el pago del justiprecio en las expropiaciones podrá verificarse en efectivo o, de acuerdo con el expropiado, por permuta con otras parcelas del beneficiario de la expropiación, y dada la naturaleza expropiatoria de la adjudicación de parcelas consignada en la escritura pública liquidada, resulta aplicable el ar-*

*título 49 de la Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954, que declara exento el pago del justiprecio de toda clase de impuestos, por lo que al asumir el Ayuntamiento la obligación de pago del justiprecio, en parcelas, tiene la obligación de que la adjudicación de las mismas no resulta gravada con ningún impuesto, motivando tal obligación un interés directo y personal derivado de la especial naturaleza del acto expropiatorio.* (Sentencia de 24 de marzo de 1980, Ar. 839.)

## VI. FUNCIONARIOS

### TRIBUNALES DE OPOSICIÓN O CONCURSO: CALIFICACIONES

Es fundamental invocar la doctrina de esta Sala relativa a que la apreciación de los exámenes compete exclusivamente a los Tribunales de la oposición, en uso de la facultad discrecional técnica que no puede ser revisada en esta faceta concreta por esta jurisdicción, salvo que se haya conculcado alguna norma aplicable, como ha declarado con reiteración este Tribunal en las sentencias de 3 de julio de 1973, 30 de octubre de 1974, 28 de abril de 1976 y 31 de octubre de 1978, y las que en ellas se invocan, por lo que no puede ser estimada la pretensión del recurrente relativa a que se anule el acuerdo del Tribunal y se sustituya la valoración que éste ha dado a los ejercicios, por la puntuación con que han sido calificados por los Peritos. (Sentencia de 23 de enero de 1980, Ar. 182.)

## VII. HACIENDAS LOCALES

### 1. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: EXENCIÓN DE TERRENOS DESTINADOS A ENCAUZAMIENTO DE RÍO

CONSIDERANDO: Que al formularse sendos recursos de apelación contra la sentencia que nos ocupa, preciso se hace examinar por separado cada uno de ellos, comenzando con el estudio y análisis del primeramente instado y articulado, es decir, con el correspondiente el Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramanet, en el cual sólo se pretende que se declare sujeta al arbitrio de autos la parte de finca afectada por la obra de encauzamiento del río Besós, excluida por la sentencia apelada, pretensión con la que la Sala no puede estar conforme, pues *con la afectación singular y específica a las obras de encauzamiento del río Besós es indudable la ausencia de toda expectativa de beneficio, tal cual acontece para los viales, siendo ese destino o afectación el que libera al terreno que nos ocupa del arbitrio en cuestión*, ya que es utópico el posible valor en venta de los mismos, pues no puede colegirse, racionalmente pensando y hablando, que dichos terrenos tengan un valor crematístico para nadie, vista su afectación y destino; de ahí que tal ausencia de valor y, en consecuencia, de todo incremento del mismo genere

sin más la exclusión de ellos del ámbito del arbitrio que nos ocupa, sin perjuicio de girar la liquidación correspondiente, si se desafectare esa porción de terreno o sobre el valor o justiprecio de los mismos, una vez efectuado y constatado ese incremento de valor que pretende el Ayuntamiento en cuestión, no pudiéndose acoger tampoco la pretensión alternativa que dicho Ayuntamiento pretende, es decir, el que el terreno que nos ocupa sea gravado por el arbitrio de autos, al menos desde el inicio del período de imposición, 20 de julio de 1962, hasta su afectación por el proyecto que nos ocupa, 27 de septiembre de 1969, toda vez que, una vez efectuada esa afectación, el terreno de litis carece prácticamente de valor siendo antijurídico el que se gravase al sujeto de dicho arbitrio por unos incrementos que, aun producidos antes de 1969, éstos desaparecen «ipso facto» con la afectación de los mismo al destino tantas veces mencionado, por lo que al no haber incremento de valor, en cuanto que dichos terrenos carecen de interés crematístico alguno al no poder pertenecer a nadie y entrar en el dominio público, quedando excluidos, pues, prácticamente, de todo comercio inmobiliario y, en consecuencia, de todo valor en venta, realidades que confirman su exclusión de la imposición controvertida debiendo confirmarse, por lo que respecta a este extremo, la sentencia apelada, desestimándose por consiguiente el recurso de apelación instado en su día por el Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramanet. (Sentencia de 27 de diciembre de 1979, Ar. 4.428.)

## 2. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: EXPLOTACIÓN AGRÍCOLA

CONSIDERANDO: Que la cuestión a resolver en este proceso se centra en la determinación de si la finca, cuya transmisión por escritura de 1 de junio de 1973 originó la liquidación girada por el Ayuntamiento de Archena (Murcia), en concepto de arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos, constituía o estaba afecto a una explotación agrícola en el momento de su transmisión, tema que ha de resolverse teniendo en cuenta la reiterada doctrina jurisprudencial, sentencias, entre otras, de 29 de octubre y 15 de noviembre de 1976, según la cual para estimar la existencia de una explotación agrícola, a los efectos de no sujeción al arbitrio, no basta con que la finca en cuestión venga calificada de rústica en los distintos archivos o dependencias de la Administración del Estado, de la municipal u organismos sindicales correspondientes, ni siquiera con la simple afección del terreno a un determinado cultivo o plantación, sino que es menester, además, que sus rendimientos guarden la debida proporción con la extensión de la finca y con el valor, sobre todo, que a la misma deba reconocerse, esto es, que se trata de una verdadera unidad de producción agraria en la que se combinan diversos factores tendentes a integrar una verdadera empresa, llegando a especificar la sentencia últimamente citada, tras contar que una cosa es el carácter de finca rústica y otra muy distinta la calificación como verdadera explotación agrícola, que esto ha dejado de ser un hecho, susceptible de prueba, para pasar a ser un concepto, y que cuando la escala de valores llega a establecer diferencias sorprendentes se produce una corriente que, con independencia de la voluntad del propietario, llega a cambiar

la pretérita vocación rústica de los terrenos ante la incontenible realidad urbanística. (Sentencia de 6 de febrero de 1980, Ar. 394.)

*Y no siendo la explotación un hecho, sino un concepto jurídico y económico, no es válido confundirlo con el mero hecho de una finca rústica ni con el del cultivo, pues la explotación supone una noción empresarial, como conjunción y ordenación, en unidad económica de factores combinados de capital, producción, trabajo y riesgo. Exigiéndose también por la jurisprudencia que para poder estimar existente una verdadera explotación agrícola es preciso que se trate de una empresa sistemática, exclusiva y permanente, no bastando la simple afección del terreno a un determinado cultivo o plantación, por ser menester que los rendimientos del mismo guarden proporción con la extensión de la finca, con su capacidad productiva y con el valor que a la misma deba reconocerse, rendimientos que suponen ganancias e ingresos suficientes y lucrativos para el explotador, y no cabe tampoco apreciar la existencia de una unidad empresarial, organizada en unidad económica, y con combinación de factores de producción, capital, trabajo y riesgo, pues de un lado sólo 55.000 m<sup>2</sup>, de los 400.000 que aproximadamente tiene la finca, tienen aprovechamientos de cultivo agrícola, ya que 300.000 son destinados a pradera y manzanal, y 50.000 a monte bajo, sin haberse acreditado un aprovechamiento ganadero sistemático y racional de las praderas, ni la explotación ordenada de los árboles frutales, y por otra parte, los terrenos en cuestión se encuentran cedidos en régimen de arrendamiento rústico, distribuidos entre quince arrendatarios distintos, circunstancia que pone de manifiesto una dispersión y fraccionamiento de aprovechamiento contrarios a esa noción económica de unidad empresarial y de explotación agraria antes mencionada. (Sentencia de 20 de diciembre de 1979, Ar. 976 de 1980.)*

### 3. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: ÍNDICES DE VALOR

Como tiene ya declarado esta Sala, los índices valorativos, con su finalidad primordial de ajustar la base del tributo a las alteraciones de valor del bien gravado, se integran, formal y materialmente, en la ordenanza reguladora de la exacción, por lo que su régimen de impugnación deberá ser y es el mismo que corresponde a esta norma y, en consecuencia, queda excluido, por imperativo del artículo 94.1.b) de la Ley Jurisdiccional, el recurso de apelación contra las sentencias dictadas por las Audiencias Territoriales en procesos que versan sobre este tema. (Sentencia de 29 de enero de 1980, Ar. 188.)

### 4. ARBITRIO SOBRE SOLARES SIN EDIFICAR

**CONSIDERANDO:** Que por todo lo expuesto hay que concluir afirmando que *la no inclusión de un solar en el Registro de Solares que los Municipios deben llevar, a efectos del arbitrio sobre solares sin edificar, produce la nulidad de la liquidación girada, por este concepto impositivo, sobre ese solar no incluido, sin que sea suficiente el hecho de que el terreno en cuestión*



*sea solar* y, por tanto, objeto del arbitrio, ya que el mismo precepto que señala cuál es el objeto del arbitrio, esto es, la Ley de Régimen local, también señala cuáles son los trámites que deben seguirse para que ese solar pueda ser sometido a tributación por ese concepto impositivo y, por tanto, si se alega un texto legal para fundamentar un derecho, no basta con una aplicación fragmentaria de sus preceptos, sino que han de ser aplicadas todas sus normas, y por ello, tanto las que beneficien como las que perjudiquen a quien las invoca. (Sentencia de 2 de enero de 1980, Ar. 1.)

## 5. DERECHOS Y TASAS: APERTURA DE ESTABLECIMIENTO

CONSIDERANDO: Que la solución procedente, como se dice en la sentencia de 26 de diciembre de 1978, encuentra su apoyo en el artículo 97 del Reglamento del Registro Mercantil de 14 de diciembre de 1956, según el cual «la apertura de sucursales deberá inscribirse primeramente en la hoja abierta a la Sociedad y, además, será objeto de inscripción separada en el Registro Mercantil a que corresponda la sede de la sucursal, y en esta inscripción se hará referencia del domicilio de la Sociedad, del objeto social, *la cifra de su capital y de la parcial* que, en su caso, *se asigne a la sucursal...*»; por ello el estimar como base para la aplicación del tipo el total capital social de entidad bancaria, como hace el Ayuntamiento exactor es improcedente, situación que siendo reconocida no fue subsanada.

CONSIDERANDO: Que el hecho de que la Entidad recurrente no haya hecho constar la cifra de capital social asignada a la sucursal cuya apertura se solicita en Alcudía de Crespins, ello no supone que la Corporación pueda establecer como capital social el total correspondiente a la Entidad, puesto que de esta manera se gravaría el capital desembolsado y no el que correspondería a la sucursal cuya apertura se solicita, adecuado a la localidad y situación que constituiría el entorno del nuevo establecimiento. (Sentencia de 14 de diciembre de 1979, Ar. 4.369.)

## 6. ORDENANZAS QUE INFRINGEN NORMA LEGAL

CONSIDERANDO: Que cualesquiera que sean las normas contenidas en la Ordenanza reguladora del arbitrio, sobre ellas deben primar los preceptos contenidos en los artículos 499 de la Ley de Régimen local y 76 y siguientes del Reglamento de Haciendas locales, en los cuales se contienen tanto las normas sustantivas como las formales, referentes al arbitrio, con fines no fiscales, que gravan los solares sin edificar, y de cuyas normas no se puede prescindir, en absoluto, como acertadamente razona la sentencia que es objeto del presente recurso de apelación, la cual no hace sino aplicar al caso lo establecido en el párrafo 3 del artículo 718 de la Ley de Régimen local, según el cual serán nulos los preceptos de las Ordenanzas que estén en manifiesta contradicción con lo establecido en la Ley de Régimen local, lo que evidencia que con mayor motivo debe proclamarse esa nulidad res-

pecto de los actos singulares dictados en aplicación de esas Ordenanzas, y que son, por tanto, de rango inferior a ellas. (Sentencia de 2 de enero de 1980, Aranzadi 1.)

## 7. SUSPENSIÓN DEL ACTO ACORDADA POR TRIBUNAL ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO

CONSIDERANDO: *Que en cuanto a la pretensión de que la suspensión inicialmente acordada por el Tribunal Económico-Administrativo Provincial de Logroño alcanza hasta la total tramitación del recurso jurisdiccional, cae por su base al limitarse dicha suspensión a la vía administrativa, como claramente se deduce del propio artículo 83 del citado Reglamento, que se refiere a la total sustanciación del procedimiento económico-administrativo, siendo por otra parte obvio que la jurisdicción es la que puede ordenar la suspensión solicitada durante la tramitación del recurso jurisdiccional conforme al citado artículo 122, razones por las que procede desestimar la apelación sin pronunciamiento sobre las costas. (Auto de 14 de enero de 1980, Ar. 5.)*

## VIII. POLICIA MUNICIPAL

### 1. LICENCIA DE OBRAS LUEGO ANULADA: RESPONSABILIDAD MUNICIPAL

CONSIDERANDO: Que la licencia de edificación otorgada al causante del actor el 20 de septiembre de 1973 lo fue tomando como base (a efectos del volumen edificable, etc.) una superficie edificable que no se correspondía a la realidad, puesto que la extensión bruta de la finca del promotor había de sufrir minoración por estar en parte afectada por la proyección de nuevos viales, etc., por ello en este caso resultaba justificada e imprescindible la práctica de operaciones técnico-administrativas tendentes al señalamiento de líneas de nuevo solar, etc., sin que resulte admisible la postura municipal de conceder la licencia ateniéndose exclusivamente a los documentos unidos al expediente (los croquis o planos expresaban la complejidad del problema planteado) y sin preocuparse, como se ha dicho, del tema previo de alineaciones que en este supuesto era imprescindible y que por sí mismo hubiese ayudado a resolver las dudas planteadas; por lo que al no haber actuado así el Ayuntamiento incurrió en omisiones graves —a él imputables—, sin que pueda, como hace la Sala de instancia, atribuirse al solicitante actitud dolosa o generadora de culpa grave como base de una declaración de irresponsabilidad del Ayuntamiento como consecuencia de la revocación de la licencia, puesto que independientemente de que nos movemos en el régimen de la anterior Ley, el solicitante en este caso intentó ampararse en una norma dudosa para lograr el máximo volumen en la edificación proyectada en un solar que aunque afectado por cesión de viales, etc., no aparecía aún deslindado en forma; por lo que *la concesión de la licencia sobre el papel, al*

*margen o con olvido de un estudio previo del tema de alineaciones y de adecuación del proyecto al plan, supone una grave negligencia municipal no trasladable a la otra parte, ya que la Ley entonces vigente no distinguía supuestos y la indemnización era exigible en todos ellos. (Sentencia de 26 de febrero de 1979, Ar. 1.057.)*

## 2. LICENCIA DE OBRAS: DUDA FUNDADA SOBRE LA TITULARIDAD DOMINICAL DEL SOLICITANTE

Una licencia de edificación, sosteniendo la tesis de que, a pesar de lo dispuesto en el artículo 12 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, los Ayuntamientos pueden denegar dicha clase de licencias cuando tengan dudas fundadas sobre la titularidad dominical del solicitante, y cita en su apoyo las sentencias de 12 de marzo y 30 de mayo de 1969, la primera con error en cuanto que sin duda se refiere a la de 26 de noviembre de 1968, y frente a dicha tesis los apelantes alegan las sentencias de 5 de febrero de 1975 y 6 de julio de 1976, para afirmar que, según el precepto reglamentario citado, las cuestiones de propiedad son ajenas a la competencia administrativa en esta materia y por ello no pueden servir de fundamento a una decisión denegatoria de licencias de construcción, cuya única motivación hábil tiene necesariamente que limitarse a la normatividad administrativa urbanística y de edificación y a la cual no hace referencia alguna la que es objeto del recurso.

CONSIDERANDO: Que las dos tesis enunciadas parecen en principio ser contradictorias cuando en realidad son complementarias, dado que la segunda de ellas no se formula en términos que atribuyan valor absoluto a la doctrina de que los órganos municipales deben abstenerse de entrar en cuestiones de propiedad reservadas a la jurisdicción ordinaria y, por tanto, no existe obstáculo alguno para entender que la recta aplicación de dicha doctrina presupone su coordinación con el concepto de licencia de construcción como acto de autorización dirigido a posibilitar el ejercicio de la facultad de edificar un terreno por quien tenga derecho a ello, que impide sostener que los Ayuntamientos tengan que desentenderse totalmente del tema de la titularidad de esa facultad y obliga, por lo contrario, a aceptar que dichos Ayuntamientos tienen que examinar y ponderar en cierta medida tal titularidad, siempre y cuando no excedan los límites de la apariencia jurídica y, entrando en un examen de fondo, cometan una auténtica injerencia en cuestiones civiles de propiedad cuyo juicio pertenece a los jueces y tribunales ordinarios, y que esa cierta medida de apreciación de la titularidad del solicitante, que delimita el campo de la actuación legítima de los órganos municipales en esta materia, debe graduarse de acuerdo con la intensidad y gravedad del conflicto dominical que aflore al expediente administrativo, valorando las características peculiares de cada caso concreto para desde ellas hallar en la norma la decisión que resulte ser la más adecuada al cumplimiento de esa obligación municipal de no invadir cuestiones de propiedad. (Sentencia de 17 de diciembre de 1979, Ar. 4.728.)

### 3. LICENCIA DE OBRAS: SILENCIO POSITIVO

Lo primero a examinar es el alegato de la actora de que, según ella, tiene ganada la concesión de la licencia de que se trata, por operancia del silencio positivo, dados los plazos transcurridos en las distintas fases de las actuaciones procedimentales, y los preceptos que en esta materia ponen en juego tal clase de silencio; tesis que hubiera podido prosperar de no existir *la actual corriente jurisprudencial, inclinada a vetar el signo positivo del silencio, cuando ello represente una autorización de actos que deban considerarse nulos, por la índole de los defectos o vicios ínsitos en ellos*, según se proclama, entre otras, en las sentencias de 20 de mayo de 1966, 27 de mayo de 1967, 31 de octubre de 1968, 23 de junio de 1971, 28 de enero de 1974, 26 y 25 de septiembre y 4 de diciembre de 1975; *criterio jurisprudencial que ha venido a refrendar el legislador en el artículo 178-3.º de la vigente Ley del Suelo, texto refundido de 9 de abril de 1976*. (Sentencia de 24 de diciembre de 1979, Aranzadi 4.740.)

## IX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO

*La institución del silencio administrativo positivo no es, en definitiva, otra cosa que un mero acicate y remedio contra la lentitud y pereza o inactividad administrativa, y medida siempre grave y delicada, para defender a los administrados de la pasividad de la Administración, y en todo caso, un simple remedio supletorio de dicha actividad, por lo que es lógico y natural que a través del mismo no pueda entenderse nunca concedido lo que era ilegal concederse expresamente, ni pueda utilizarse cuando la omisión de indeclinables cautelas puede hacer peligrar los intereses de otros administrados y los superiores de la Comunidad*. Por ello, aunque en el plano de la hipótesis se admitiera que concurren todas las condiciones formales de dicho silencio, tampoco podría declararse que en virtud del mismo se había obtenido la licencia, pues ésta sería opuesta al ordenamiento jurídico en cuanto que el Plan Parcial al amparo del cual se solicitó era contrario, incluso antes de acordarse su nulidad por el Ministerio, a la Ley de Zonas Verdes y al Plan General del cual es desarrollo aquel Plan. (Sentencia de 8 de mayo de 1980, Aranzadi 742.)

## X. TRIBUNAL ECONOMICO-ADMINISTRATIVO

### TASA POR LICENCIA DE OBRAS: ÁMBITO DE COMPETENCIA

CONSIDERANDO: Que el ámbito de la jurisdicción económico-administrativa viene perfectamente definido en el artículo 163, en relación con el 165 de la

Ley General Tributaria y aún más concretamente, en el 1 del Reglamento de 26 de noviembre de 1959, y, por tanto, en lo que al presente recurso se refiere, *hay que distinguir entre los recursos procedentes contra la licencia de obras y los que procedan contra la liquidación por derechos y tasas que la expedición de dicha licencia origina, siendo evidente de toda evidencia que así como las reclamaciones contra la liquidación son competencia de la jurisdicción económico-administrativa, en cambio todas y cada una de las cuestiones mediante las que se pretende combatir la licencia de obras y a consecuencia de la cual se giraron unos derechos o tasas, quedan excluidas del conocimiento de los Tribunales Económico-Administrativos.* (Sentencia de 3 de marzo de 1980, Ar. 877 de 1979.)

## XI. URBANISMO

### 1. PLAN ESPECIAL DE SANEAMIENTO: SISTEMA DE COOPERACIÓN

*Para la efectividad de las obras de saneamiento, el Ayuntamiento, al no existir norma específica prohibitiva, puede perfectamente optar por su ejecución de acuerdo con el régimen previsto en la Ley de Régimen local —artículo 451, en conexión con los 467, 469, 470 y concordantes, en relación con los 16 y 19 del Reglamento de Haciendas locales— o, en la vigente Ley del Suelo —artículo 117 y siguientes—, mediante la elaboración de un Plan Especial de Saneamiento, circunstancia que permite establecer, definiendo, el carácter y naturaleza de las aportaciones realizadas y exigibles, respecto de los que se encuentran afectados, como «contribuciones especiales», según que se haya acudido al primer sistema de ejecución, o como «cuotas urbanísticas» si se adoptó, para la realización de lo proyectado, el segundo sistema que el legislador permite, de acuerdo con los preceptos que informa la Ley del Suelo —artículo 17-2 en relación con el 8-2-d), 12-1-b) y 131-3 y demás concordantes del Texto articulado—. (Sentencia de 29 de diciembre de 1979, Aranzadi 4.429.)*

### 2. SUELO URBANO: DECLARACIÓN DE TAL POR LA HACIENDA PÚBLICA

*La consideración por la Hacienda pública de este sector como suelo urbano, naturalmente a efectos tributarios, sólo evidencia una ausencia de coordinación entre distintos ramos de la Administración, pero sin que ello pueda prejuzgar las calificaciones que deban emitirse por distintos Organos, dentro de sus respectivas competencias específicas.* (Sentencia de 11 de diciembre de 1979, Ar. 340 de 1980.)

## XII. VIVIENDAS

### OBRAS DE REPARACIÓN DE DEFECTOS SANITARIOS EN FINCA PARA LA QUE SE HA PEDIDO DECLARACIÓN DE RUINA

CONSIDERANDO: Que, en realidad, el demandante, para *negarse a la ejecución de las obras discutidas*, se basa fundamentalmente en que *al haber instado del Ayuntamiento la declaración de estado ruinoso del edificio*, si llegase a obtenerla, serían inútiles las obras y el gasto para ellas realizado, mas esta argumentación ha de rechazarse, pese a ser cierta la solicitud de que se declare el estado ruinoso, porque: *a) Constituye constante doctrina jurisprudencial —sentencias del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 1969, 3 de diciembre de 1970, 31 de enero de 1972, 5 de febrero de 1973 y 25 de noviembre de 1974— que tanto en casos análogos al presente (solicitud de inclusión en el Registro Municipal de Solares, edificio fuera de ordenación) como en el de que se haya, según aquí sucede, impetrado la declaración de ruina, mientras sea incierto el resultado de la petición del propietario de la finca, nada impide la ejecución de obras ordenadas con el fin que lo fueron las que nos ocupan, pues no debe desconocerse el afán dilatorio que podría motivar solicitudes de dueños de edificios en que las condiciones de habitabilidad fueran intolerables; b) Mientras no se declare en resolución firme el estado de ruina y continúen habitadas las viviendas, es obviamente inadmisibles que los usuarios de éstas se hallen sometidos a condiciones insalubres de vida, y c) De lo dicho se deduce que la solicitud formulada al Ayuntamiento por don F. R. carece de eficacia para relevarle de su obligación de ejecutar las obras ordenadas. (Sentencia de 27 de diciembre de 1979, Ar. 4.744.)*

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO