

2. RESEÑA DE SENTENCIAS

SUMARIO: I. ACTO ADMINISTRATIVO: 1. DECLARACIÓN DE LESIVIDAD. 2. DECLARACIÓN DE NULIDAD.—II. BIENES: 1. FACULTADES MUNICIPALES EN ORDEN AL CAMBIO DE OCUPACIÓN DE TERRENO PÚBLICO. 2. RECUPERACIÓN ADMINISTRATIVA.—III. CONTRATACION ADMINISTRATIVA: LOS CONTRATOS DE LAS CORPORACIONES LÓCALES NO PUEDEN SOMETERSE A ARBITRAJE.—IV. EXPROPIACION FORZOSA: 1. JUSTIPRECIO: PRECIO DE AFECCIÓN. 2. MUNICIPALIZACIÓN DE SERVICIO NO REALIZADA: IMPROCEDENCIA DE LA EXPROPIACIÓN.—V. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: DICTAMEN DE LETRADO.—VI. HACIENDAS LOCALES: 1. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: DONACIÓN Y SUCESIÓN A EFECTOS DE LA LIMITACIÓN DE CUOTAS. 2. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: VALORACIONES. 3. ARBITRIO SOBRE SOLARES SIN EDIFICAR: VALORACIÓN. 4. DERECHOS Y TASAS: LICENCIA DE OBRAS: BASE DE IMPOSICIÓN.—VII. POLICIA MUNICIPAL: 1. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS. 2. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS: CAMBIO DE NORMATIVA ANTES DE RESOLVERSE EL RECURSO DE REPOSICIÓN. 3. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS: VAQUERÍAS. 4. ANUNCIOS. 5. CIERRE DE PORTALES. 6. LICENCIAS: REVOCACIÓN. 7. LICENCIA DE APERTURA DE ESTABLECIMIENTOS. 8. LICENCIA: PAGO DE TASAS QUE NO SUPONEN SU OTORGAMIENTO. 9. LICENCIA DE OBRAS: CARÁCTER REGLADO. 10. LICENCIA DE OBRAS: REALIZACIÓN DE OBRAS CONTRA LA LICENCIA. 11. LICENCIAS DE OBRAS: SUJECCIÓN DEL I. N. P. 12. LICENCIA DE OBRAS: DESTINO NO ESPECÍFICO DE LA CONSTRUCCIÓN. 13. RUINA: DECLARACIÓN: UNIDAD PREDIAL.—VIII. REGLAMENTOS MUNICIPALES: FACULTADES DEROGATORIAS DE LA CORPORACIÓN: DERECHOS ADQUIRIDOS.—IX. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION: DOCTRINA GENERAL.—X. SANIDAD: CARNES DE MATADEROS Y ALMACENES FRIGORÍFICOS.—XI. URBANISMO: 1. EXCESO DE EDIFICACIÓN QUE NO PUEDE PERJUDICAR EL DERECHO DE OTROS PROPIETARIOS. 2. CERTIFICACIÓN: INFORMACIÓN SO-

BRE RÉGIMEN URBANÍSTICO. 3. PLANES PARCIALES: NO SON PRECISOS NECESARIAMENTE PARA OTORGAR LICENCIAS DE EDIFICACIÓN.—XII. ZONA MARITIMO-TERRESTRE: COMPETENCIA MUNICIPAL PARA OTORGAR LICENCIAS DE OBRAS.

I. ACTO ADMINISTRATIVO

1. DECLARACIÓN DE LESIVIDAD

Que frente a la declaración de lesividad la parte demandada opone un argumento y es que no se acredita la lesión a los intereses económicos de la Corporación municipal a través del acuerdo de la Comisión Permanente que autorizó el traspaso de dos puestos del Mercado en favor de la señora A., mas al argumentar de tal modo olvida que *el artículo 56 de la Ley Jurisdiccional ha operado una sustancial modificación en la configuración de la lesividad, al referir la lesión a «los intereses públicos, económicos o de otra naturaleza», siendo fundamental en cualquier caso la disconformidad a Derecho de los Acuerdos declarados lesivos, como se infiere de los artículos 28, apartados 1 y 3, y 84-a), ambos de la citada Ley rectora de la presente Jurisdicción; sin que pueda argüirse con base en la dición del artículo 391 de la Ley de Régimen local, al haber quedado este precepto, encuadrado en Sección reguladora del recurso contencioso-administrativo, derogado por la repetida Ley procesal de esta Jurisdicción en virtud de la disposición final segunda de la misma. (Sentencia de 14 de marzo de 1980, Ar. 2.190.)*

2. DECLARACIÓN DE NULIDAD

CONSIDERANDO: Que como tiene declarado con reiteración este Tribunal, conforme a lo establecido en una antigua sentencia de 21 de enero de 1936, *la teoría jurídica de las nulidades, debe ser aplicada con moderación en la esfera administrativa, porque conviene ponderar caso por caso, la importancia que el vicio acusado como generador de la anulación revista, el derecho a que afecte, las derivaciones que produzca, la situación de los interesados en el expediente como consecuencia de aquél, y, en definitiva, cuantas circunstancias concurren, pues hay que distinguir, en los elementos formales, entre vicios sustanciales y aquellos que no deben estimarse como tales, dado que los vicios formales que pueden determinar la nulidad del acto conforme a lo dispuesto en el artículo 48-2 de la Ley de Procedimiento administrativo, son sólo los que tienen trascendencia bastante para producir una efectiva privación de garantías a los interesados, produciéndoles indefensión, o desvirtúan por completo el fondo y contenido de las actuaciones, desnaturalizándolas en su esencia, o aquellas en que la infracción formal ha sido capaz de modificar la decisión o de privar de elementos esenciales de conocimiento en el momento de resolver. (Sentencia de 14 de febrero de 1980, Ar. 1.985.)*

II. BIENES

1. FACULTADES MUNICIPALES EN ORDEN AL CAMBIO DE OCUPACIÓN DE TERRENO PÚBLICO

CONSIDERANDO: *Que si aparte de cuestiones indemnizatorias, la doctrina científica y reiterada jurisprudencia reconocen a la Administración municipal la facultad de modificar unilateralmente por razones de interés general el emplazamiento de instalaciones de servicio público, es claro que tal facultad no puede negarse cuando ese cambio de emplazamiento es acordado a petición del propio concesionario que se ve compelido al traslado forzoso de su instalación por ineludibles exigencias de interés público y por ello resulta inaceptable la tesis de la sentencia apelada de que si la estación de servicio de la que es titular don Carmelo A. G., no puede continuar su actividad industrial en el lugar de su emplazamiento originario por ser éste incompatible con imprescindibles obras de la red de aguas, el Ayuntamiento debe declarar extinguida la concesión de dicho titular y no puede acordar directamente la subrogación real que dicho traslado impone por ser contraria a las formalidades de concesión de ocupación de suelo y subsuelo municipal que establecen los Reglamentos citados de Bienes y Servicios, pues tal tesis incide en el error de aplicar a concesiones preexistentes un régimen formal previsto para el otorgamiento de nuevas concesiones que en modo alguno puede utilizarse como argumento para hacer ilusorio el ejercicio de esa facultad de modificación demanial o subrogación real que tiene el Ayuntamiento, al margen incluso de la voluntad del concesionario, y a cuyo eficaz y lícito ejercicio tampoco puede oponerse el hecho de que el nuevo emplazamiento coincida con el previsto en un expediente de concesión en concurso público del mismo servicio que el que se traslada. (Sentencia de 20 de febrero de 1980, Aranzadi 1.725.)*

2. RECUPERACIÓN ADMINISTRATIVA

CONSIDERANDO: *Que son indudables las facultades municipales intervencionistas sobre la propiedad y actividad de los administrados, previstas en nuestro Ordenamiento jurídico local, especialmente la detallada y privilegiada, regulada en el artículo 404 de la Ley de Régimen local y 55 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales de 27 de mayo de 1955, ya que como enseña y proclama una ya nutrida Jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, dada la naturaleza privilegiada y el carácter estrictamente posesorio de la facultad de recuperación administrativa que los citados preceptos conceden—facultad que en esencia constituye una auténtica acción interdictal actuada directamente por la propia autoridad de dichas Corporaciones—, es indudable que su ejercicio lícito viene subordinado a la real existencia de una prueba completa por la que se demuestra, en primer lugar, la posesión administrativa, sin perjuicio de la verdadera naturaleza de su*

titularidad dominical y, en segundo lugar, *que tal uso público haya sido perturbado o usurpado por el administrado contra quien se dirige la acción municipal, recuperación factible y obligada «en cualquier momento», por así disponerlo el Reglamento local antes citado*—sentencias, entre otras, las de 25 de enero, 22 de abril, 18 de junio de 1968, 20 y 29 de marzo y 5 de diciembre de 1969 y 27 de enero y 4 de julio de 1970. (Sentencia de 5 de marzo de 1980, Ar. 2.065.)

III. CONTRATACION ADMINISTRATIVA

LOS CONTRATOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES NO PUEDEN SOMETERSE A ARBITRAJE

CONSIDERANDO: Que la primera de tales cuestiones no puede prosperar, porque *por virtud de lo dispuesto en el Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales de 9 de enero de 1953, en cuyo artículo 12 se declara el sometimiento obligatorio en esta clase de contratos a los Tribunales competentes, es por tanto nulo el sometimiento de dichas cuestiones al juicio de árbitros o de amigables compondores y que es igualmente aplicable a Navarra por consecuencia de lo establecido en la disposición adicional tercera del citado Reglamento, con lo cual resulta ineficaz la cláusula contenida en este respecto en el Pliego de Condiciones, cuando además la materia de competencia es de orden público y no puede ser alterada por la voluntad de las partes, salvo en aquellos casos permitidos por la Ley, y también conforme con unánime doctrina jurisprudencial.* (Sentencia de 11 de marzo de 1980, Aranzadi 2.146.)

IV. EXPROPIACION FORZOSA

1. JUSTIPRECIO: PRECIO DE AFECCIÓN

Procede la indemnización por «perjuicios venta de la finca», y que la sentencia calificó debidamente como limitación del derecho de edificar pero incrementando tal indemnización con el 5 por 100 de premio de afección, cuando es doctrina jurisprudencial, reiterada y que por conocida no es necesario calendar, que el premio de afección no corresponde a las indemnizaciones. (Sentencia de 24 de abril de 1980, Ar. 1.339.)

Otra similar de la misma fecha (Ar. 1.340.)

2. MUNICIPALIZACIÓN DE SERVICIO NO REALIZADA: IMPROCEDENCIA DE LA EXPROPIACIÓN

CONSIDERANDO: Que como ha declarado la sentencia de 5 de marzo de 1980, para idéntico caso, se trata de una expropiación municipal, según el acuerdo

del Ayuntamiento de Valencia de 5 de julio de 1967, que decidió gestionar por medio de la Empresa Mixta M., S. A., el Servicio de Mercados Centrales de Mayoristas, para lo que resultaba requisito indispensable según los artículos 161 y concordantes de la Ley de Régimen local y 104 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, la municipalización del mismo, que no se ha llevado a efecto para los mercados de carnes, frutas y verduras, lo que comporta que al no poderse prestar el servicio por M., S. A., por falta de la tramitación del previo expediente de municipalización, dicha entidad no ostenta la cualidad de beneficiaria de la expropiación de terrenos para la instalación del Mercado, pues no actuaba como tal empresa mixta, lo que no era posible según el artículo 104 del Reglamento de Servicios, o tenía que ser directamente el Ayuntamiento quien expropiase para ceder los terrenos a la empresa mixta que se constituyese para gestionar el servicio, lo que también exigiría expediente de municipalización, siendo inoperante a los efectos de la nulidad del expediente expropiatorio la existencia de un Plan Parcial que delimitaba un polígono en el que se señalaba el emplazamiento de la Unidad Alimentaria referida, porque ello podría legitimar al Ayuntamiento para ejercitar la potestad expropiatoria, pero no confería la condición de beneficiaria a M., S. A. (Sentencia de 15 de abril de 1980, Ar. 1.301.) Otras del mismo tenor, las de 18 de abril de 1980 (Ar. 1.311 y 1.313).

V. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

DICTAMEN DE LETRADO

El Ayuntamiento no precisaba informe previo de Letrado para interponer un recurso de apelación frente a una sentencia que le era adversa en proceso en que fue demandado, bastando el primer acuerdo corporativo en que se decidió comparecer en el proceso de primera instancia para defender sus propios acuerdos, para con base en el mismo agotar los recursos ordinarios que la Ley permite en defensa y garantía de los derechos de los administrados y de la propia Administración—sentencias de 12 de abril de 1973 y 20 de mayo de 1974, entre otras—. (Sentencia de 4 de marzo de 1980, Ar. 2.060.)

VI. HACIENDAS LOCALES

1. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: DONACIÓN Y SUCESIÓN A EFECTOS DE LA LIMITACIÓN DE CUOTAS

No es procedente homologar figuras tan dispares como la donación y la sucesión, y hace quebrar todo intento de aplicar el artículo 513-2 citado a la donación. Esta es, por lo demás, la doctrina jurisprudencial, que se manifiesta en el sentido de que *al aludirse a la herencia, siempre habrá que entenderse que se está en presencia de «sucesiones mortis causa» y que como las*

leyes siempre emplean las palabras en su verdadero sentido, el sustantivo «sucesiones» que contiene el artículo mencionado, adjetivado con el calificativo de directas, no puede permitir la asimilación de la donación con una figura transmisiva por causa de muerte, y en consecuencia la cuota tope pretendida no puede ser aceptada, puesto que, se insiste, que por ser la donación un negocio jurídico típicamente intervivos, aunque se dé la variante «mortis causa», no puede ponerse en duda que con arreglo al artículo 609 del Código Civil están perfectamente diferenciados dos modos de adquirir y transmitir la propiedad, por lo cual es perfectamente claro que, cuando una Ley, como la de Régimen local, se refiere a sucesiones directas, no puede aludir más que a los «mortis causa», en los que la donación no tiene cabida. (Sentencia de 21 de marzo de 1980, Ar. 1.253.)

2. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: VALORACIONES

CONSIDERANDO: Que respecto de la primera de las cuestiones anteriormente planteadas, es necesario hacer constar que reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, concretada, entre otras muchas, en la sentencia de su Sala Tercera de 31 de enero de 1975, y demás que en ella se citan, tiene declarado que el concepto de valor corriente en venta a que se refiere el artículo 511 de la precitada Ley se antepone siempre a las normas del Índice de Valoración y de la Ordenanza respectiva, con lo que, si el terreno sometido al arbitrio es de gran extensión o de gran fondo, de suerte que, después de constituida una parcela de fondo normal sobre la calle de mayor valor, sea posible formar otra u otras sobre las restantes calles o linderos, valorar únicamente por la calle principal, aunque el Índice o la Ordenanza lo autoricen, supone un menoscabo del expresado concepto legal—el de valor corriente en venta, se entiende—que no puede precisamente ser calificado de proceder jurídico correcto. Por ello resulta obligado concluir que, al practicarse la liquidación aquí controvertida atendiendo únicamente al valor resultante de la referida calle principal, se ha desconocido el principio antes señalado de la necesidad de atender al valor corriente en venta para el cálculo de la base de imposición, y, por ende, se ha incidido en infracción jurídica en este aspecto con la necesaria consecuencia de ser procedente la práctica de una nueva liquidación que tenga presente la posibilidad de descomponer el terreno en diferentes subparcelas. (Sentencia de 21 de abril de 1980, Aranzadi 1.362.)

3. ARBITRIO SOBRE SOLARES SIN EDIFICAR: VALORACIÓN

CONSIDERANDO: Que, es criterio reiterado de esta Sala, confirmado por el Tribunal Supremo, que la distinta naturaleza de los arbitrios cuestionados con el de plusvalía, recogida en la Ley de Régimen local, al establecer un régimen diferente que ya en principio no autoriza a sustituir en las respectivas Ordenanzas fiscales, el régimen jurídico de aquéllos con los de éste,

por estar ambos perfectamente distinguidos en la Ley, y específicamente establecidos, *disponiendo expresamente el antes citado 500-1, que la base del arbitrio sobre solares sin edificar*, que en el mismo se autoriza a establecer, *será el valor corriente en venta del terreno*, preceptuado en el número 2 la regulación para determinar esa base objetiva del arbitrio de cobro periódico y anual, *pero, ni en dicho precepto, ni en ninguna de sus normas se autoriza para que su base objetiva se determine aplicando los tipos unitarios o Indices Trienales que para cada tres años se hayan fijado los Ayuntamientos para exaccionar el arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos.* (Sentencia de 13 de febrero de 1980, Ar. 1.247.)

4. DERECHOS Y TASAS: LICENCIA DE OBRAS: BASE DE IMPOSICIÓN

CONSIDERANDO: Que comenzando el análisis de lo que debe formar parte, como base imponible de la tasa discutida, objeto del presente proceso, insistiendo en pronunciamientos anteriores que tenemos razonados y establecidos, recordados en autos, debemos proclamar, una vez más, que el espíritu y finalidad de la norma jurídica, no es otro que gravar el servicio que municipalmente se presta al autorizar o expedir la licencia, como acto reconocedor de un derecho preexistente, removiéndose los obstáculos o límites de carácter administrativo para su válido ejercicio, formando la base imponible del tributo, exclusivamente, las obras y edificaciones que merezcan el calificativo técnico de «obra civil», con exclusión total del valor de la maquinaria e instalaciones industriales, cuya implantación y servicio compete regular e inspeccionar a otros Organismos de la Administración General del Estado. (Sentencia de 12 de abril de 1980, Ar. 1.357.)

VII. POLICIA MUNICIPAL

1. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS

CONSIDERANDO: Que la cuestión planteada en este recurso, como lo fue en la primera instancia, es la adecuación a Derecho de la resolución del Ayuntamiento de Avilés por la que se acordó que no procedía la concesión a la empresa recurrente de la licencia para construir tres cobertizos destinados al ejercicio de la actividad de fabricación de productos de cerámica basta, tejas y ladrillos, en el mismo lugar en que ya se hallaba instalada la fábrica de aquélla, mientras no se resolviese sobre el otorgamiento de la licencia de instalación por los trámites del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, presentándose el proyecto técnico correspondiente, a tenor de lo prevenido en el artículo 22 del Reglamento de Servicios de las Entidades locales, y con respecto a esta cuestión, es indudable que conforme al número 3.º del precepto últimamente citado, *el otorgamiento de la licencia de apertura es previa al del permiso de obras, cuando la edificación del inmueble se destina específicamente a establecimiento de caracterís-*

ticas determinadas, por ello ha de establecerse en este caso si los cobertizos de que se trata reúnen dichas características, si es necesaria nueva licencia de apertura, pese a existir una anterior, y finalmente si el ejercicio de la actividad de que se trata está sujeta al Reglamento de 30 de noviembre de 1961, como pretende la Corporación municipal hoy apelada, pues de ser ciertos estos tres condicionantes, debe estimarse correcto el acuerdo municipal antes expresado, como lo ha hecho la sentencia impugnada. (Sentencia de 7 de febrero de 1980, Ar. 1.653.)

2. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS: CAMBIO DE NORMATIVA ANTES DE RESOLVERSE EL RECURSO DE REPOSICIÓN

Atendidas las tan especiales y singulares circunstancias que en este supuesto concurren y que han quedado debidamente reflejadas en las actuaciones, vienen a poner de manifiesto la improcedencia de no conceder dicha licencia por este motivo, porque es entonces al resolverse la reposición cuando en efecto la Administración definitivamente debe acordar si procede o no su concesión, y aunque la anterior normativa aplicable no lo admitiese, si ya estaba funcionando provisionalmente la industria sin ninguna oposición y además era éste el único impedimento legal para su funcionamiento y resulta fue excluido por las nuevas Ordenanzas municipales al elevar la potencia máxima exigible y que estaban ya en vigor al resolverlo definitivamente, es evidente debe ser la aplicable esta última normativa entonces vigente, para así evitar la solicitud de una nueva licencia, sin razón alguna que lo justifique y sin tampoco utilidad pública que lo requiera; no oponiéndose a ello el que las licencias se hayan de otorgar con arreglo al ordenamiento legal vigente al tiempo de su concesión y que ésta también haya de ser reglada, toda vez que razonado queda adecuadamente con anterioridad, cómo ambos requisitos se han observado en este caso al existir cuando se resolvió la reposición unas Ordenanzas municipales que autorizaron en su instalación una potencia muy superior a la allí instalada y que además se obtuvieron los correspondientes informes favorables para su normal funcionamiento. (Sentencia de 20 de febrero de 1980, Ar. 1.723.)

3. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS: VAQUERÍAS

El artículo 13 del Reglamento de 30 de noviembre de 1961 está destinado a una específica actividad molesta, las vaquerías, y este precepto que rige las vaquerías no previene medidas correctoras; de las vaquerías el Reglamento se ocupa para prohibirlas «terminantemente» dentro del núcleo urbano de las localidades de más de 10.000 habitantes, no especialmente agrícolas o ganaderas—núm. 1—y para ordenar su desaparición en el plazo de diez años —núm. 2—; lo que tanto significa como que en el dicho núcleo urbano de

las ciudades no exceptuadas, ni cabe el establecimiento de instalaciones de esta naturaleza, ni la permanencia de las ya existentes, una vez transcurriera el plazo señalado; y, por lo mismo, ni la disposición transitoria primera del Reglamento, que previene un plazo para solicitar la «autorización definitiva» de las no autorizadas, ni la transitoria segunda, que respeta los derechos adquiridos, a condición de establecer los elementos correctores necesarios, son aplicables a las vaquerías, que ni son susceptibles de autorización definitiva, ni están previstos elementos correctores para actividades que deben desaparecer en todo caso. Pero la clausura de la vaquería puede dar lugar a indemnización en el caso de que no estuviera dentro del núcleo urbano; y para negar tal derecho a indemnización, el Ayuntamiento debió acreditar que dicha vaquería estaba ya dentro del núcleo en la fecha de entrada en vigor del Reglamento. (Sentencia de 9 de febrero de 1980, Ar. 1.982.)

4. ANUNCIOS

La actividad publicitaria, aunque constituya el contenido de un derecho subjetivo de las personas de publicidad, no es, empero, de ejercicio libre, sino que por exigencia del respeto debido al interés social, es sometido su ejercicio a una profusa normativa que inspirada en los principios de legalidad, veracidad, autenticidad y libre competencia—artículo 6.º del Estatuto de Publicidad—, impone y constriñe al que la ejerce en la observancia y cumplimiento de deberes cuyo control se ejerce por diversos Organos administrativos, cuyas respectivas competencias en la materia no son excluyentes, sino concurrentes, de entre los cuales se halla en primer término la correspondiente a la autoridad municipal de la población en que la publicidad haya de realizarse, y a la cual tanto por lo dispuesto en el artículo 165 de la Ley del Suelo, como en el artículo 11 del Decreto 917/67, de 20 de abril, sobre publicidad exterior, y artículo 1.º, párrafo 1.º, de la Orden de 8 de febrero de 1965 sobre publicidad en las travesías dentro de las zonas de servidumbres de las carreteras, se confiere la facultad de conceder o de denegar la autorización o licencia para el ejercicio de tal derecho, procediendo al resolver sobre tal extremo, no en forma arbitraria, sino razonadamente y con fundamento en los principios rectores antes mencionados. (Sentencia de 28 de febrero de 1980, Ar. 2.018.)

5. CIERRE DE PORTALES

CONSIDERANDO: Que del examen de la mencionada Ordenanza de Policía no se desprende que los portales han de estar abiertos durante el día sino solamente que deben estar cerrados durante la noche a partir de las 23 horas, para la seguridad y tranquilidad ciudadana en materia de policía y a lo cual al Ayuntamiento de este modo le corresponde colaborar a ello, y de ahí resulta que de tal medida sobre el cierre de los portales contenida en aquella Ordenanza municipal, no se deriva como erróneamente lo ha enten-

didó la Corporación local de que se trata, la obligada apertura de los mismos durante el día, cuestión ésta que corresponderá a las propias atribuciones de la respectiva propiedad del inmueble y en su caso de la correspondiente propiedad horizontal y por consiguiente es ajena a esta Jurisdicción Contencioso-administrativa, y más aún cuando según ocurre en el presente supuesto se ha instalado el moderno sistema de portero automático. (Sentencia de 1 de abril de 1980, Ar. 2.291.)

6. LICENCIAS: REVOCACIÓN

Se plantea como problema el de la posibilidad de revocar unas licencias que ya surtieron todos sus efectos tras haberse realizado las obras que ellas autorizaban totalmente, al haber cambiado las circunstancias urbanísticas que determinaron su otorgamiento, y aunque es cierto que las licencias pueden ser revocadas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, cuando sobrevengan circunstancias que, de haber existido a la sazón, habrían justificado su denegación, él se halla establecido para impedir la ejecución total o la ultimación de las obras autorizadas, disminuyendo de ese modo la obligación indemnizatoria de la Administración a los mínimos indispensables, pero no para determinar el derribo de obras ya concluidas, para las cuales la licencia ya surtió todos sus efectos, ya que la revocación en este supuesto carece enteramente de utilidad al no poderse dar esa minoración de la obligación indemnizatoria, en este caso declarada como pertinente por la sentencia de instancia y acatada por la Corporación municipal de Castro-Urdiales, y tener ello su normativa específica en la Ley Expropiatoria, donde se establece una regulación concreta y unitaria de la privación de bienes por motivación de pública utilidad. (Sentencia de 29 de febrero de 1980, Ar. 2.021.)

7. LICENCIA DE APERTURA DE ESTABLECIMIENTOS

El Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales dispone en su artículo 22 que la licencia de apertura de establecimientos industriales y comerciales tenderá a verificar si los locales e instalaciones reúnen las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad y las que en su caso estuviesen dispuestas, de donde se deduce que *tal facultad es reglada y no arbitraria o discrecional; y por tanto*, siendo reglada la actividad de la Administración municipal en materia de licencia de apertura de establecimientos, ello significa que *la negativa para concederla tiene que aparecer apoyada en unas normas jurídicas de indudable aplicación*—sentencia de 10 de octubre de 1970—, procediendo a la denegación de tales licencias solamente cuando los establecimientos para los que se soliciten, carezcan de las condiciones reglamentarias o contradigan disposiciones legales. (Sentencia de 24 de enero de 1980, Ar. 1.640.)

8. LICENCIA: PAGO DE TASAS QUE NO SUPONEN SU OTORGAMIENTO

No puede admitirse como justificación de la supuesta legalidad de la referida industria, el que por la actividad mercantil a desarrollar en el local cuya licencia se discute, se abonara ya la cuota correspondiente del Impuesto Industrial—Licencia Fiscal—, así como otras tasas del Ministerio de Industria y del Sindicato Provincial correspondiente, e incluso, arbitrios municipales por rótulos y anuncios y vigilancia de motores, ya que no es lícito pretender que mediante el abono de unos impuestos, tasas o arbitrios, se condicione sin más la obtención de una licencia de apertura, cuando ésta no se haya todavía obtenido, al no haber sido, incluso, ni solicitada, de todo lo cual se infiere la imposibilidad de que opere la teoría del derecho adquirido, ya que para ello es preciso que la actividad viniese funcionando con licencia municipal y existiere una completa consolidación de dicho derecho adquirido en manos del titular de la actividad, tal como se establece en la disposición transitoria segunda del Reglamento de 30 de noviembre de 1961, y se ha declarado por este Tribunal en sentencias de 31 de marzo de 1977 y 4 de febrero de 1978. (Sentencia de 1 de febrero de 1980, Ar. 1.646.)

9. LICENCIA DE OBRAS: CARÁCTER REGLADO

Una reiteradísima y nutrida jurisprudencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo enseña que la licencia—simple modalidad de la intervención administrativa—como técnica de control para velar por el cumplimiento de la ordenación urbanística, no puede desnaturalizarse, convirtiéndose en medio para conseguir, fuera de los cauces legítimos, un objetivo distinto; las licencias sólo se pueden denegar si existe causa justificada, por ser su concesión o negativa, no una facultad de libre apreciación que es lo que tipifica la discrecionalidad, sino una actividad eminentemente reglada, por ser la licencia un simple acto administrativo que removiendo los posibles obstáculos prefijados en el Ordenamiento, viabiliza el ejercicio pleno de derechos preexistentes. (Sentencia de 27 de marzo de 1980, Ar. 2.246.)

CONSIDERANDO: *Que la concesión o denegación de licencia municipal no es un acto arbitrario de la Corporación que discrecionalmente puede actuar como estime oportuno, sino que es un acto reglado, tanto en su contenido como en su otorgamiento, que requiere el examen de las circunstancias de hecho concurrentes en cada caso concreto y la posterior determinación de su adecuación o no a las Ordenanzas municipales vigentes, todo ello a través del correspondiente expediente que deberá concluirse positiva o negativamente en cuanto a la solicitud formulada, con la exigencia, si se tratare de una denegación, de que forzosamente se hará de forma motivada y fundada. (Sentencia de 11 de febrero de 1980, Ar. 1.984.)*

10. LICENCIA DE OBRAS: REALIZACIÓN DE OBRAS CONTRA LA LICENCIA

Si como tiene declarado este Tribunal de forma reiterada, *la licencia de obras representa una autorización administrativa, controladora de las condiciones de la edificación proyectada, para armonizar las facultades insitas en el «ius edificandi» del propietario, con las limitaciones impuestas por el ordenamiento jurídico, autorización que no es un acto constitutivo, sino uno meramente declarativo, de reconocimiento de un derecho, para que pueda ser ejercitado de conformidad con la normativa aplicable, una vez comprobada la viabilidad del proyecto presentado, por la adecuación de éste a las previsiones urbanísticas de la localidad o sector*, es indudable que en el presente caso, el apelante vulneró el aludido principio de legalidad, al edificar en contra de lo dispuesto en el ordenamiento urbanístico establecido, concretamente, en el artículo 191 de las Ordenanzas de Edificación de El Ferrol del Caudillo. (Sentencia de 9 de febrero de 1980, Ar. 1.983.)

11. LICENCIA DE OBRAS: SUJECCIÓN DEL I. N. P.

En lo referente a si, en el caso concreto que nos ocupa, el I. N. P. estaba obligado a proveerse de la previa licencia municipal de obras cuestionadas, esta Sala entiende que nunca puede exonerarle de ello la normativa jurídica contenida en el artículo 167 de la vigente Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, por las razones siguientes: A) Porque, si bien el I. N. P., conforme a la Ley de su creación—27 de febrero de 1908—, así como de sus Estatutos especiales—24 de enero de 1958, parcialmente modificados por las Ordenes de 24 de septiembre y 22 de octubre de 1959, y otras disposiciones posteriores—, es un Organó gestor y asesor de la Seguridad Social española, calificado como una Entidad Autónoma de Derecho Público; sin embargo, no se encuentra sometido al régimen jurídico de los Organos del Estado, ni al de las Entidades Estatales Autónomas, no tiene la cualidad de «Organó del Estado», que deba poner previamente en conocimiento del Ayuntamiento el acto proyectado, para que se le notifique la conformidad o disconformidad con los Planes de Ordenación y, ni mucho menos que, en caso de disconformidad, hubiera de someterse la ejecución del Proyecto a decisión del Consejo de Ministros; B) porque, no existiendo para los proyectos de obras a realizar por el mencionado Instituto, regulación específica alguna, diferente a la normativa contenida en el artículo 165 de la vigente Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, no cabe duda alguna de que las mismas están sujetas a previa licencia, ajustándose el procedimiento y condiciones de otorgamiento, en todo caso, a lo previsto en el Reglamento de Servicios de las Entidades locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955. (Sentencia de 29 de febrero de 1980, Ar. 2.025.)

12. LICENCIA DE OBRAS: DESTINO NO ESPECÍFICO DE LA CONSTRUCCIÓN

Merece consideración distinta la relativa a las obras, puesto que su vinculación a la actividad, aun prolongada a todo lo largo del expediente, no puede reputarse sustancial como sería necesario para que la subordinación de la una a la otra a tenor del artículo 22 del Reglamento de Servicios se produjese, tal como ha interpretado una doctrina de esta Sala ya reiterada a tenor de la cual ha de darse en la edificación un destino específico a establecimiento de características determinadas, es decir, tal que éste condicione de modo singular la edificación al punto de conferirle un carácter no válido sin transformaciones importantes para otra cosa que la pretendida, lo cual está lejos de ocurrir en el caso, puesto que lo único determinante al efecto es una razón de accesoriedad, no excluyente en cuanto el local se muestra prolongación de aquél en que venía funcionando la industria cuya ampliación se pretende, pero en lo demás el mismo desde el punto de vista meramente arquitectónico se muestra como cualquier otro almacén y susceptible por tanto de multitud de aplicaciones y no sólo la del taller de cerrajería pretendido; de ahí que, al no constar en el expediente y ni siquiera haberse alegado por nadie otro obstáculo que se oponga, la licencia de obras era procedente de modo independiente y en consecuencia legítima en este punto la resolución municipal que la otorgó, debiendo por tanto revocarse en él la sentencia apelada. (Sentencia de 21 de febrero de 1980, Ar. 1.726.)

CONSIDERANDO: Que en interpretación del artículo 22.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales una constante jurisprudencia—sentencias de 8 de febrero de 1977 y 29 de diciembre de 1978, entre otras—ha declarado que el condicionamiento de la licencia de obras por la previa de apertura solamente es exigible cuando se trata de construcciones específicamente destinadas a una actividad tan singular que la previa autorización de apertura resulte notoriamente necesaria para evitar los graves perjuicios que se ocasionarían al interesado con la concesión anticipada de una licencia para realizar unas obras que por sus especiales características, resultarían inútiles en caso de denegarse autorización para ejercitar la actividad en función de la cual fueron proyectadas y ejecutadas y en razón a ello, que dicho precepto excepcional contempla una estrecha interdependencia entre la construcción y el muy específico uso al que se destina que impide su aplicación cuando se trata de una obra de características normales y ordinarias, apta para cumplir una dedicación de contenido vario como es una nave-almacén, pues en tal supuesto nada obsta a que el Ayuntamiento, si el proyecto reúne todas las condiciones urbanísticas impuestas en el planeamiento y demás normas aplicables, pueda y deba conceder la licencia de obra, sin perjuicio de que en su posterior apertura, una vez realizada, resuelva si el uso elegido por su titular es o no de los legalmente permitidos. (Sentencia de 16 de febrero de 1980, Ar. 1.706.)

13. RUINA: DECLARACIÓN: UNIDAD PREDIAL

El principio de unidad predial que informa técnicamente con carácter general la declaración administrativa de ruina, obligando a extender sus efectos a la totalidad de las dependencias de un edificio, aunque no todas ellas se encuentren en tal situación ni necesitadas de las mismas obras; quiebra por excepción en el supuesto de que el edificio en cuestión esté formado por varios cuerpos de edificación físicamente independientes, que aunque entrelazados entre sí pueden considerarse arquitectónicamente autónomos, por estar dotados de estructuras propias o unitarias, aisladas o independientes o que permitan una normal segregación de cada uno de ellos, de forma tal que esos cuerpos separables sean susceptibles de ser utilizados de forma autónoma normalmente, sin que la ruina de los mismos arrastre la de los demás y que también permitan un tratamiento diferenciado de modo que proyectados a un pronunciamiento de ruina, ambos cuerpos reclamen como supuestos inconexos, por la independencia estructural y arquitectónica, ser puestos en función de la normativa aplicable y ser resueltos con emancipación y autonomía; según tiene reiteradamente declarado nuestro Tribunal Supremo. (Sentencia de 20 de marzo de 1980, Ar. 2.228.)

VIII. REGLAMENTOS MUNICIPALES

FACULTADES DEROGATORIAS DE LA CORPORACIÓN: DERECHOS ADQUIRIDOS

CONSIDERANDO: Que la potestad reglamentaria de los Ayuntamientos viene claramente establecida en el artículo 108 de la Ley de Régimen local, con carácter general, y en el 717 de la misma Ley, en el ámbito tributario municipal, potestad que comprende tanto la facultad de crear normas jurídicas, como la de dejarlas sin efecto.

CONSIDERANDO: Que las facultades derogatorias municipales anteriormente aludidas deben 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 declarado en el artículo 2.º del Código Civil y desarrollado en sus disposiciones transitorias, que impide conceder a la norma derogatoria eficacia desconocedora de los aludidos derechos adquiridos, siempre que éstos no sean incompatibles con los fines morales y sociales de la nueva situación creada por la indicada norma derogatoria, lo cual no puede en modo alguno predicarse de la concesión de un beneficio fiscal otorgado para fomentar y dirigir la actividad de los administrados en una dirección favorable a los intereses generales, y, en virtud de tal doctrina, deben mantenerse los efectos ulteriores de los beneficios concedidos por el Ayuntamiento de Logroño, durante la vigencia del Reglamento derogado de 5 de marzo de 1956, a la empresa recurrente «T. y B., S. A.», según se dispuso en el acuerdo de dicho Ayun-

tamiento de 26 de febrero de 1965, careciendo de valor frente a esta declaración de subsistencia de los mencionados derechos adquiridos, el argumento de que el Reglamento derogado adolecía de nulidad radical por ser ilegal, al ser contrario a los artículos 719-a) de la Ley de Régimen local y 180-2 del Reglamento de Haciendas locales, toda vez que *la derogación de una disposición de carácter general fundada en causa de ilegalidad no lleva consigo la nulidad de pleno derecho de los actos dictados en aplicación de aquélla, salvo que dichos actos incidan en tal clase de nulidad por concurrir en ellos alguno de los supuestos del artículo 47 de la Ley de Procedimiento administrativo, ya que en otro caso, la desaparición de la disposición que ampara jurídicamente a los indicados actos, convierte a éstos en meramente anulables, y, por tanto, susceptibles de revisión mediante el ejercicio con éxito de la correspondiente acción de lesividad y, mientras éste no se produzca, los citados actos de aplicación producirán todos los efectos que, según su términos, les corresponden.* (Sentencia de 4 de febrero de 1980, Ar. 1.981.)

IX. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION

DOCTRINA GENERAL

Siempre que se produzca un daño o un perjuicio en el patrimonio de un particular, sin que éste venga obligado por una disposición legal o vínculo jurídico exigible a soportarlo, encontrando su causa desencadenante precisa en mencionado funcionamiento, mediante un nexo de efecto a causa, ha de entenderse que se origina automáticamente en la Administración la obligación de su directo y principal resarcimiento, «sin perjuicio de las responsabilidades que la Administración pueda exigir de sus funcionarios con tal motivo»—final del párrafo primero del artículo 121 de la Ley de Expropiación forzosa citada—, pudiendo por tanto el particular menoscabado, accionar su pretensión directamente frente a ella; de aquí que, al operar el daño o el perjuicio mero «hecho jurídico»—consecuencia del funcionamiento del servicio—, es totalmente irrelevante, para la imputación del mismo a la Administración, que se hayan manifestado aquéllos, como ejercicio de una potestad administrativa o, en forma de mera actividad material; pues la «ratio legis» verdadera consiste en que cualquier particular, por el solo hecho de haber entrado en la obligada esfera de actuación administrativa, que el principio de soberanía comporta, quedando subordinado a ella sin un deber de expreso sacrificio, siempre que haya sufrido un daño o perjuicio que reúna las condiciones de «injusto, efectivo, económicamente evaluable y susceptible de individualización personal o grupal», ha de tener la garantía por parte de la Administración de su resarcimiento, dotándole de acción procesal directa contra la misma, sin que sea para ello preciso identificar, si en el mencionado actuar lesionante hubo comportamiento voluntario, doloso o culposo, de la persona o personas que encarnan el órgano administrativo que lo produjo, máxime cuando el daño o perjuicio hubiera sido originado por un comportamiento institucional; ya que, como acertadamente argu-

menta la doctrina jurídica, hoy al uso, en nuestro Derecho, «*la culpabilidad subjetiva no presenta relieve práctico alguno, para que se produzca el fenómeno jurídico de la imputación del hecho dañoso al ente público...*», pues como sigue razonando, «*la culpa de funcionario—o autoridad—ha sido cuidadosamente separada de las hipótesis legales que condicionan la responsabilidad civil de la Administración*», lo que, no solamente es una prueba de riguroso tecnicismo, sino también una cumplida ampliación de la garantía patrimonial de los administrados, que el ordenamiento jurídico reconoce, frente al proceso de intervención creciente e inevitable de los poderes públicos, en los momentos actuales. (Sentencia de 27 de marzo de 1980, Aranzadi 2.249.)

X. SANIDAD

CARNES DE MATADEROS Y ALMACENES FRIGORÍFICOS

CONSIDERANDO: *Que son ya una serie de sentencias de esta Sala—23 de marzo de 1974, 29 de octubre y 31 de diciembre de 1975, 20 de diciembre de 1978—las que en relación con los artículos 1 y 15 del Reglamento provisional de 31 de enero de 1955, de los Mataderos y Almacenes Frigoríficos y de Circulación de Carnes y Pescados Frescos, y los 1, 11 y 12 de la Orden de la Presidencia de 6 de septiembre de 1965, sobre salas de despiece y comercio de piezas con destino a centros de consumo, han venido interpretando que, tanto las carnes en canal procedentes de los primeros como las procedentes de las salas de despiece que han sido objeto allí de la inspección sanitaria por personal de la Subdirección General de Sanidad Veterinaria, no precisa ya de otra inspección (salvo las de frontera o puerto) si no se ha roto la cadena del frío.* (Sentencia de 8 abril de 1980, Ar. 2.300.)

XI. URBANISMO

1. EXCESO DE EDIFICACIÓN QUE NO PUEDE PERJUDICAR EL DERECHO DE OTROS PROPIETARIOS

CONSIDERANDO: *Que en realidad no es posible privar a los recurrentes del ejercicio de una de las facultades inherentes a su propiedad, cual es la de usar y disfrutar de la misma dentro de los límites que señalan las leyes, y si bien es cierto que entre tales limitaciones se encuentran las disposiciones reguladoras relativas al régimen del suelo y su ordenación urbana, ello en cambio no puede afectarles por el uso abusivo y la extralimitación de los demás propietarios, en perjuicio de los respectivos derechos que legalmente les corresponden con respecto a sus propiedades, y como es entre otros el de poder edificar en ellas, porque en este aspecto cada parcela es algo independiente de las otras allí existentes y posee por tanto a su favor de unos*

aprovechamientos propios y exclusivos, que de ningún modo han de depender para su ejercicio de los actos que se realicen por los propietarios de las demás parcelas. (Sentencia de 27 de marzo de 1980, Ar. 2.228.)

2. CERTIFICACIÓN: INFORMACIÓN SOBRE RÉGIMEN URBANÍSTICO

CONSIDERANDO: *Que ciertamente el artículo 43-2 de la Ley del Suelo dispone que todo administrado tendrá el derecho a que el Ayuntamiento le informe por escrito del régimen urbanístico aplicable a una finca o sector, es preciso distinguir, a los efectos de la resolución de este litigio entre el derecho a informarse sobre el régimen urbanístico que procediere aplicar y el derecho a obtener una certificación de un acto administrativo, porque mientras el limitado acto de información significa facilitar noticias, poner al corriente de alguna cosa, nunca podrá ser extendido este concepto a lo que constituye una decisión positiva o negativa susceptible de engendrar derechos y obligaciones para los administrados; postura que viene confirmada por el artículo 318 del Reglamento de Organización y Funcionamiento; según tiene declarado esta Sala, en sentencias, entre otras, de 25 de marzo de 1966 y 15 de junio de 1977, las informaciones urbanísticas de referencia no son vinculantes para la Administración, doctrina que al par que impide expedir certificaciones que fijen en determinado sentido los criterios municipales sobre futuras y específicas solicitudes de licencia de edificación en los terrenos del recurrente, veda del propio modo desnaturalizar la obligación informativa que en cuanto al régimen urbanístico impone el citado artículo 43, apartado 2, de la Ley del Suelo. (Sentencia de 20 de febrero de 1980, Ar. 1.724.)*

3. PLANES PARCIALES: NO SON PRECISOS NECESARIAMENTE PARA OTORGAR LICENCIAS DE EDIFICACIÓN

Los Planes Generales son, cumplidas las mencionadas condiciones legales de aprobación definitiva y publicación, inmediatamente ejecutivos «per se», esto es, sin necesidad de la existencia de Planes Parciales o del resto de las normas urbanísticas que, en detalle, los completan y desarrollan, de manera que ha de concluirse la procedencia de conceder licencias de edificación, aun cuando no exista Plan Parcial, con arreglo a dichos Planes Generales e igualmente la imposibilidad de denegar, en el mismo supuesto, el derecho a edificar—sentencias del Tribunal Supremo, misma Sala, de 2 de marzo y 13 de noviembre de 1971 y 19 de diciembre de 1972, entre otras—, pues la falta de un Plan Parcial, como literalmente expresa la última de las mencionadas, «no es motivo para tal denegación, siempre que el Plan General u otra norma aplicable vigente no resulte infringida». (Sentencia de 29 de marzo de 1980, Ar. 2.253.)

XII. ZONA MARITIMO-TERRESTRE

COMPETENCIA MUNICIPAL PARA OTORGAR LICENCIAS DE OBRAS

Corresponde a la Administración municipal otorgar o denegar la licencia de obras correspondiente para construir en un terreno de la zona marítimo-terrestre sobre el que se haya obtenido del Ministerio de Obras Públicas la pertinente concesión de uso. (Sentencia de 17 de marzo de 1980, Ar. 2.201.)

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO