

2. RESEÑA DE SENTENCIAS

SUMARIO: I. ACCIONES: EJERCICIO POR LOS AYUNTAMIENTOS: DICTAMEN DE LETRADO.—II. AYUNTAMIENTOS: INSPECCIÓN DE ÓRGANOS DEL ESTADO: LIQUIDACIÓN DE CUOTAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.—III. BIENES: 1. POLICÍA ADMINISTRATIVA DE LOS DE DOMINIO PÚBLICO. 2. MERCADOS MUNICIPALES: NATURALEZA DE LOS PUESTOS CONCEDIDOS A PARTICULARES. — IV. CONTRATACION ADMINISTRATIVA: 1. CARÁCTER ADMINISTRATIVO DEL CONTRATO DE COMPRA DE UN POZO PARA ABASTECIMIENTO DEL VECINDARIO. 2. PRECIOS: REVISIÓN «EX LEGE» Y «EX CONTRACTU». — V. EXPROPIACION FORZOSA: JUSTIPRECIO: DEVALUACIÓN DE LA MONEDA. — VI. FARMACIAS: LICENCIA MUNICIPAL. — VII. HACIENDAS LOCALES: 1. APERTURA DE ESTABLECIMIENTO: TASA. 2. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: EXPLOTACIÓN FORESTAL. 3. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: PERÍODO IMPOSITIVO. 4. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: EXENCIONES. 5. ARBITRIOS CON FINES NO FISCALES.—VIII. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: PLAZO PARA RECURRIR.—IX. POLICIA MUNICIPAL: 1. LICENCIAS: NATURALEZA. 2. LICENCIAS: ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS. 3. LICENCIAS: SUSPENSIÓN POR EL ALCALDE DE LICENCIA ANTES OTORGADA. 4. LICENCIAS: OBRAS SIN LICENCIA O CONTRA ELLA. 5. LICENCIAS: SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO. 6. RUINA: VALOR DE LOS DICTÁMENES TÉCNICOS.—X. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: EL PRINCIPIO «SOLVE ET REPETE».—XI. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL: 1. CONCEPTO Y CONDICIONES. 2. RECLAMACIÓN EN VÍA ADMINISTRATIVA.—XII. TELEFONICA: OBLIGACIÓN DE REPARAR ACERAS AFECTADAS POR AMPLIACIÓN DEL SERVICIO TELEFÓNICO. — XIII. URBANISMO: 1. MANTENIMIENTO DEL DESTINO DE UN INMUEBLE: CARÁCTER REAL. 2. PLANES: SILENCIO ADMINISTRATIVO. 3. PLAN PARCIAL SIN PLAN GENERAL. 4. SUJECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y ADMINISTRADO A LA NORMATIVA URBANÍSTICA.

5. SERVICIOS PÚBLICOS DE LA URBANIZACIÓN. 6. SISTEMAS DE ACTUACIÓN. 7. SISTEMA DE COMPENSACIÓN: NULIDAD DE LICENCIA DE OBRAS. XIV. VIVIENDAS: COMPETENCIA DE LA DELEGACIÓN DE LA VIENDA.

I. ACCIONES

EJERCICIO POR LOS AYUNTAMIENTOS: DICTAMEN DE LETRADO

CONSIDERANDO: Que si bien la interpretación jurisprudencial de los artículos 370 de la Ley de Régimen local y 338 de su Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico adolece de una vacilación que ha dado lugar a resoluciones contradictorias acerca de si el requisito del previo dictamen de Letrado que en los mismos se establece es o no aplicable a los recursos administrativos, parece que la solución más acorde con el sentido espiritualista de esta Jurisdicción es la de elegir la interpretación más favorable al examen de la pretensión procesal, lo cual obliga a no conceder al término de «acciones» que dichos preceptos emplean más alcance que el que le es propio según su significado jurídicamente usual de «acciones judiciales» y conforme a ello entenderlo como no exigible en relación con los recursos administrativos. (Sentencia de 16 de diciembre de 1980, Ar. 5.022.)

II. AYUNTAMIENTOS

INSPECCIÓN DE ÓRGANOS DEL ESTADO: LIQUIDACIÓN DE CUOTAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

CONSIDERANDO: Que el fundamento en que se basa la sentencia estimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Cádiz, no obstante la cita de preceptos que parece más bien responder a un criterio simplemente formalista, excede en trascendencia de este puro carácter. En efecto, omitido por el órgano inspector el cumplimiento exigido por el número 5 del artículo 661 de la Ley de Régimen local, levantada el acta sin intervención de la Alcaldía y con ignorancia de ésta, y practicada liquidación contra el Ayuntamiento como consecuencia exclusivamente de dicha acta, se hizo imposible que la disconformidad del órgano municipal haya podido ser resuelta por el Ministro, como previene el número 7 del mencionado artículo 661 de la Ley de Régimen local y con ello se ha vulnerado todo el régimen jurídico a que por Ley están sometidas las actividades inspectoras aunque procedan de Organismos del Estado, sobre las Corporaciones locales.

CONSIDERANDO: Que no se opone la sentencia estimatoria de la Sala *a quo* a las disposiciones de la Ley de 21 de julio de 1962, que en efecto declara sometidos a la acción inspectora a los establecimientos dependientes de los Ayuntamientos, Diputaciones y Organismos Autónomos de la Administración, por cuanto no se niega esta sumisión; lo que en realidad se exige es que la inspección se realice en los términos previstos en la Ley de Régimen local, requisito perfectamente compatible con la actividad inspectora, y necesario en estos casos en que por su peculiaridad determinante de posible controversia litigiosa entre Entes públicos debe propiciarse —criterio al que responde el núm. 8 del mencionado art. 661 de la Ley de Régimen local— al previo conocimiento y resolución administrativa del órgano superior jerárquico de la Entidad expedientada o a aquél a quien corresponde su tutela jurídica. (Sentencia de 29 de diciembre de 1980, Ar. 5.110.)

III. BIENES

1. POLICÍA ADMINISTRATIVA DE LOS DE DOMINIO PÚBLICO

Es indiscutible el principio de autotutela y policía demanial, según el cual puede la Administración pública, por sí misma, por vía ejecutiva, cuando necesario sea, resarcirse de los daños que se ocasionan a los bienes demaniales, cuales son las carreteras provinciales y caminos vecinales, cuya conservación le compete, a tenor de lo dispuesto en el artículo 243 de la Ley de Régimen local, sin necesidad de acudir a los órganos jurisdiccionales ordinarios, salvo cuando se trate de conductas punibles o exceptuadas por una normativa jurídica especial, pudiendo adoptar también una serie de medidas dirigidas a la protección de la integridad material del dominio público, imponiendo a los administrados o usuarios concretas prohibiciones, sancionando las infracciones que se produzcan y, por último, imponiendo el resarcimiento de los daños ocasionados en la realidad, como una manifestación más de la potestad administrativa de autotutela, en el ámbito provincial que ahora nos interesa, en el Reglamento de 29 de octubre de 1920 (arts. 52 y siguientes), en la Ordenanza Provincial, citada en los Vistos de esta resolución, y finalmente en la Ley de Carreteras de 19 de diciembre de 1974 (arts. 43 y 44), como ha reconocido la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 1968. (Sentencia de 17 de diciembre de 1980, Ar. 5.057.)

2. MERCADOS MUNICIPALES: NATURALEZA DE LOS PUESTOS CONCEDIDOS A PARTICULARES

Tratándose de bienes de dominio público por afectación a un servicio público como es el de mercados municipales, la transitoria segunda del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales permite su aplicación

a estas situaciones preexistentes; y lo que de esto hechos resulta es que, precisamente, *se trata del uso de un bien demanial, más precisamente por ser un puesto o «banca» dentro del mismo, de una fracción del dominio público específicamente dedicada a un cierto tipo de uso o sea al almacenamiento y venta de productos que si bien es base de una actividad destinada al público, implica la utilización exclusiva del titular y no la concurrencia con la de otros, de ahí que no pueda calificarse de uso común (art. 59-1 del Reglamento de Servicios) ni siquiera de uso especial normal como la sentencia calificó, puesto que éste exigiría, junto a la circunstancia de corresponder a todos por igual, la de tener tan sólo especial peligrosidad o intensidad, pero sin privar del mismo a los demás, en tanto que, dado el específico destino, de los puestos, trátase aquí de uso normal por su destino privativo de la persona a quien se le otorga, es decir, el calificado por el artículo 59-2.º y 3.º del citado Reglamento; el cual, por tanto, no puede, dado su alcance, ser consecuencia de una simple autorización, sino de concesión, tal como exige el artículo 62-1 precisamente porque es en este punto donde se hace patente la diferencia entre la técnica concesional en cuanto del privativamente dominio público otorgando así al particular un derecho nuevo que antes no tenía en modo alguno, y la meramente autorizativa que, en esta materia e incluso en el caso de la empresa reglamentada, no pasa de una mera constatación de la adecuación al orden público del ejercicio de facultades del particular, y como quiera que es éste un efecto sustancial (en cuanto, se repite, uso privativo de un bien demanial) la relación origina verdaderos derechos para el particular de los que no puede ser singularmente privado sin indemnización. (Sentencia de 4 de noviembre de 1980, Ar. 4.257.)*

IV. CONTRATACION ADMINISTRATIVA

1. CARÁCTER ADMINISTRATIVO DEL CONTRATO DE COMPRA DE UN POZO PARA ABASTECIMIENTO DEL VECINDARIO

CONSIDERANDO: Que el primer problema debatido, relativo a *la naturaleza jurídica del contrato de compra-venta celebrado* entre la Corporación local y el hoy actor, debe decidirse en el sentido de considerarlo como administrativo, y ello y en primer lugar, porque *si bien es cierto que, en principio, el contrato de compra-venta de un bien inmueble por un Ente municipal debe considerarse como de carácter civil* al no poder incluirse entre los de obras y servicios públicos que como administrativos señala el artículo 3.º de la Ley de esta Jurisdicción o los artículos 3.º, 4.º, 9.º, etc., del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales de 9 de marzo de 1953, y, por tanto, sometidas al conocimiento de los Tribunales de dicho orden las cuestiones relativas a su cumplimiento, inteligencia o resolución, *no es menos cierto que cuando el contrato de que se trata tiende a la satisfacción directa e inmediata de una finalidad pública*, incluida entre aquellas que deben prestar los Ayuntamientos según los artículos 101 y siguientes de la Ley de Régimen local,

y se integra dicha finalidad en la causa del contrato, debe subsumirse éste dentro de un concepto amplio de obras y servicios públicos —sentencias de 22 de mayo y 15 de junio de 1976—, y en el caso aquí contemplado es de constatar que el Ayuntamiento Pleno, en sesión extraordinaria celebrada en 8 de junio de 1973, acordó adquirir la finca rústica y pozo de agua en los términos que se consignan en la correspondiente acta y con el carácter de bien de dominio público afecto al servicio público; todo lo cual conduce a calificar de administrativo el contrato de compra-venta cuestionado, pues si la causa del mismo es la satisfacción de una necesidad pública, a través del correspondiente abastecimiento de agua potable a la localidad, es manifiesto que tal contrato debe integrarse, como queda dicho, dentro de un concepto amplio del servicio público, puesto que en definitiva la adquisición del pozo es la que posibilita la subsiguiente prestación del abastecimiento domiciliario de agua potable, que es uno de los típicos servicios públicos a prestar por los Ayuntamientos. (Sentencia de 16 de diciembre de 1980, Ar. 5.020.)

2. PRECIOS: REVISIÓN «EX LEGE» Y «EX CONTRACTU»

La fórmula excepcional del equilibrio financiero de las prestaciones, garantizada por la corrección concretada en la revisión de precios, puede desarrollarse tanto dentro de los estrictos límites de la ley como por lo determinado en el contrato, de lo que se infiere que debe distinguirse entre las revisiones de precios automáticas ex lege, producidas por las subidas de los precios debidas a aumentos establecidos en preceptos de aplicación obligatoria, como para las Corporaciones locales es lo previsto en el artículo 57-1-e) de su Reglamento de Contratación, de aquellas otras revisiones de precios que surgen ex contractu, por haber sido libremente pactadas por los contratantes, y en estas últimas, cuando el contrato contuviera como decimos expresa cláusula de revisión de precios, queda comprometida a ella la Corporación que la insertó y aceptó, viniendo aquélla, en consecuencia, obligada al cumplimiento de su exacto y concreto contenido, en virtud del mencionado compromiso, sin que sea dable alterar la revisión allí pactada, pues ello conllevaría subvertir el orden público contractual en relación con el tercero que contrató sobre una cláusula de revisión establecida en unas determinadas condiciones, tesis esta última que tiene su apoyo en el principio reiteradamente declarado por la jurisprudencia, de que conforme a lo dispuesto en los artículos 21-2 y 51 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales, el pliego de condiciones que sirvió de base al concurso constituye la ley del contrato, con fuerza vinculante para ambas partes, debiendo aquél ser cumplido con estricta sujeción a sus cláusulas y a los Pliegos que le sirven de base. (Sentencia de 23 de diciembre de 1980, Ar. 5.130.)

V. EXPROPIACION FORZOSA

JUSTIPRECIO: DEVALUACIÓN DE LA MONEDA

CONSIDERANDO: Que en cuanto a la indemnización de daños y perjuicios que reclama es doctrina de esta Sala, según sentencias de 18 de junio y 3 de octubre de 1979 y 18 de marzo de 1980, a tenor de la cual «la indemnización en concepto de devaluación de moneda 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». (Sentencia de 7 de noviembre de 1980, Ar. 4.163.)

VI. FARMACIAS

LICENCIA MUNICIPAL

CONSIDERANDO: Que siendo *la oficina de farmacia, farmacia o botica*, el centro del ejercicio de la profesión farmacéutica, y estando constituido ese centro por un conjunto de elementos materiales —entre los que cabe resaltar el local o base física del mismo— y técnicos para el adecuado ejercicio de dicha profesión, e implicando ésta «una actividad de auxilio y socorro de los particulares a los que es preciso satisfacer sus necesidades con la misma asiduidad y celo que preside la prestación de un servicio público» —sentencia del Tribunal Supremo de 7 de mayo de 1976—, y el conjunto de ocupaciones y tareas que se realizan en la oficina o centro una actividad mercantil, *la apertura de las mismas está sometida a una doble intervención administrativa mediante la correspondiente licencia o autorización, una por parte de las autoridades sanitarias y otra por parte de las Corporaciones locales; licencias que tutelan esferas y actividades distintas e independientes una de otra*, ya que, como tiene declarado el Tribunal Supremo en sentencia de 8 de mayo de 1965, las licencias o autorizaciones administrativas permiten el ejercicio de un derecho, del que ya era titular el autorizado, con relación a la zona del orden público que el sujeto autorizante debe tutelar, por lo que el otorgamiento de una licencia consiste en una autorización a un particular para realizar un acto que esté permitido, y se exige para averiguar si se cumplen las condiciones requeridas. (Sentencia de 2 de diciembre de 1980, Aranzadi 4.957.)

VII. HACIENDAS LOCALES

1. APERTURA DE ESTABLECIMIENTO: TASA

Pide el actor que sea examinada de oficio la posible concurrencia de una nulidad de pleno derecho por incompetencia de la Alcaldía para girar la li-

quidación, lo que, en su opinión, es causa de vicio de procedimiento; pretensión que constituye el primer pedimento del recurso y que procede denegar por las siguientes razones: A) Porque *para que pueda declararse la nulidad por incompetencia, el apartado a) del párrafo 1 del artículo 47 hace preciso que el acto administrativo esté dictado por órgano manifiestamente incompetente, y, en cambio, son bien conocidas las dudas que sobre la competencia para la práctica de liquidaciones fiscales vienen produciendo las disposiciones de los artículos 116, 122 y 672 de la Ley de Régimen local y 131 y 134 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales y las reglas 1.ª y 2.ª de la Instrucción de Contabilidad en las Corporaciones locales, aplicable según el artículo 290 del Reglamento de Haciendas locales por no hallarse expresa y claramente determinado en sus textos las concretas funciones que a cada autoridad u organismo municipal corresponden en el desempeño de cuanto el citado artículo 672 relaciona como objeto de la gestión económica local.* (Sentencia de 12 de noviembre de 1980, Aranzadi 4.080.)

2. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: EXPLOTACIÓN FORESTAL

Conforme tiene establecido una reiterada doctrina jurisprudencial emanada del Tribunal Supremo en sentencias de 6 de julio de 1973, 22 de enero de 1974, 15 de octubre de 1976 y 15 de febrero de 1978, para estimar la existencia de una explotación agrícola o forestal, a los efectos de no sujeción del arbitrio, no basta con la simple afección del terreno a un determinado cultivo o plantación, sino que es menester, además, que sus rendimientos guarden la debida proporción en la extensión de la finca y con el valor sobre todo que a la misma debe reconocerse, pues explotación agrícola no significa lo mismo que finca rústica o cultivada, sino unidad de producción agraria en que se combinan diversos factores, sólo uno de los cuales está constituido por la tierra, pero al que hay que agregar otros, no menos importantes, como el de la utilización de las técnicas adecuadas y la tendencia a la producción de bienes proyectados al mercado, inclusive con el elemento complementario de determinar el riesgo, de tal suerte que, como ha venido a concluir la Jurisprudencia, no se da el meritado concepto de explotación si no se acredita —con carga de la prueba para quien invoque la existencia de la explotación, sentencias de 14 de mayo y 9 de junio de 1955, 29 de marzo de 1966, 19 de noviembre de 1969 y 8 de mayo de 1970, entre otras— que los rendimientos de la finca gravada guardan la debida proporción con su valor en venta, y no sólo eso, sino también con la obligada demostración de cuáles son específicamente los rendimientos de la finca y su relación proporcional con el valor de aquélla. (Sentencia de 7 de noviembre de 1980, Ar. 4.074.)

3. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: PERÍODO IMPOSITIVO

Si con arreglo a los artículos 510-2 y 514-1 de la Ley de Régimen local el periodo de imposición es el tiempo durante el cual el terreno pertenece a un mismo propietario y se computará a partir de la transmisión inmediata anterior, cualquiera que sea su fecha, siempre que haya tenido lugar dentro de los últimos treinta años, y toda transmisión del dominio de los terrenos sujetos al arbitrio produce el término del periodo de imposición y nace, en la misma fecha, la obligación de contribuir, es evidente que esa transmisión no puede tenerse por producida en la fecha en que se aprobaron y protocolizaron las operaciones particionales del caudal hereditario, sino en el día en que por la muerte y extinción con ella, de la personalidad civil del causante de la herencia, la propiedad de sus bienes se transmitió a sus herederos por sucesión con arreglo a los artículos 32, 609, 657 y 661 del Código Civil. (Sentencia de 17 de diciembre de 1980, Ar. 4.632.)

4. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: EXENCIONES

CONSIDERANDO: Que la reiterada doctrina establecida por esta Sala, y de la que son manifestación las sentencias de 23 de enero y 26 de septiembre de 1978, ha precisado el ámbito de la exención contenida en el artículo 520-I-f) de la Ley de Régimen local, que en este caso coincide plenamente con el texto del apartado 6 del artículo 38 de la Ordenanza reguladora del arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos de las de la Corporación Municipal de Pamplona, según cuya doctrina la exención examinada solamente es aplicable a las primeras transmisiones de los solares resultantes de las obras de saneamiento y reforma interior de poblaciones realizadas al amparo de la Ley de 12 de marzo de 1895 y de su Reglamento de 15 de diciembre de 1896, no siendo, por tanto, aplicable a los solares resultantes de otras obras distintas, como pueden ser los procedentes de Planes de Urbanización regulados por la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, puesto que ambos grupos de normas tienen unos beneficios fiscales distintos y responden a motivaciones diferentes. (Sentencia de 23 de noviembre de 1980, Ar. 4.105.)

5. ARBITRIOS CON FINES NO FISCALES

Como la Ordenanza del arbitrio grava las chimeneas por el mero hecho de no tener aparatos de depuración de humos, y con independencia de que los que produzcan sean o no molestos o perjudiciales al vecindario, bastará el hecho de no tener tales aparatos, aunque los humos no sean ni molestos ni nocivos, para que deba procederse a la exacción del arbitrio.

CONSIDERANDO: Que la potestad municipal para imponer arbitrios debe estar subordinada a lo previsto en la Ley de Régimen local, y por tanto, cuando se trata de imponer uno con fin no fiscal como en este caso no se puede

gravar la mera existencia de unas chimeneas sin filtros o aparatos depuradores, o, por el contrario, no gravar a las chimeneas que los tengan, puesto que el arbitrio con fin no fiscal tiene por objeto esencial impulsar —ya que no obligar— a los administrados a actuar en un determinado sentido y por finalidad secundaria o accidental una eventual recaudación de ingresos para el Municipio, y en el presente caso, la finalidad del arbitrio no será la de dotar a las chimeneas de unos filtros, sino evitar que las instalaciones emitan humos peligrosos o molestos, finalidad que puede cumplirse no sólo con la instalación de filtros o aparatos depuradores, sino con técnicas o aparatos de combustión que impidan o eviten los humos antes dichos, en cuyo caso no se produce el supuesto de hecho del arbitrio al haberse logrado el fin perseguido, ya que si se admitiera la tesis municipal —es decir, que el gravamen no está subordinado al hecho de la producción de humos molestos, sino a la instalación de filtros— puede darse el caso de gravar a industrias que mediante instalaciones adecuadas produzcan humos no molestos ni perjudiciales, y en cambio, no gravar a otras que, pese a instalar filtros o aparatos depuradores, no consigan evitar los humos nocivos o molestos; por ello, debe rechazarse terminantemente la argumentación de la Corporación municipal. (Sentencia de 19 de noviembre de 1980, Ar. 4.097.)

VIII. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

PLAZO PARA RECURRIR

CONSIDERANDO: Que al haber declarado la sentencia apelada la inadmisibilidad del recurso contencioso interpuesto por el actor-apelante contra el acuerdo del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera de 17 de febrero de 1977 en cuanto denegatorio del recurso de reposición interpuesto (por escrito de 13 de enero de 1974) por el recurrente frente al acuerdo municipal de 5 de diciembre de 1973 (declaratorio de la ruina de la finca núms. 1 y 3 de la calle del Puerto de la expresada ciudad) al amparo de las causas e) y f) del artículo 82 en relación con el 58 de la Ley Jurisdiccional, es o resulta prioritario el examen de tal tema y a tal efecto debe bastar que *la tesis rígida mantenida por la sentencia apelada ha tiempo que fue superada por la Jurisprudencia* —sentencias de 31 de octubre de 1964, 6 de abril de 1965, 5 de julio de 1968, 28 de enero de 1975, 18 de noviembre de 1976, 21 de abril de 1978, etc.—, *en base de lo preceptuado en el artículo 94, número 1, de la Ley de Procedimiento administrativo, en relación con lo prescrito en el artículo 38 de la Ley Jurisdiccional; pues es claro que el particular puede esperar, si así lo desea, a que se dicte la resolución expresa, sin que pueda enervar su derecho a recurrir el hecho de que haya transcurrido el año a partir de la producción del acto denegatorio presunto, pues tal posibilidad impugnatoria se le ofrece como alternativa (puede o no usarla a su conveniencia),*

sin que su no uso pueda amparar la tesis de la inadmisibilidad en razón de que la resolución presunta haya adquirido firmeza con fuerza suficiente para impedir abrir la vía del recurso jurisdiccional (o de otra índole) a la decisión expresa tardía; cuando lo procedente es la declaración contraria, esto es, la plena admisibilidad del recurso contencioso frente a la decisión expresa, cualquiera que sea su fecha, máxime cuando, como aquí, se examina la problemática del recurso en toda su extensión y se reitera, desestimando lo pedido, la declaración de fondo y que, en este supuesto, es la declaración de ruina de un edificio. (Sentencia de 16 de diciembre de 1980, Ar. 5.023.)

IX. POLICIA MUNICIPAL

1. LICENCIAS: NATURALEZA

Las licencias de obras, como cualquier otra de la misma naturaleza inserta en la actividad de autorización de la Administración pública, no crean ex novo ningún derecho que anteriormente no estuviera en la órbita jurídica del peticionario, sino que realizan una función de contraste del ejercicio de ese derecho preexistente —en este caso el de edificar reconocido a todo propietario en los arts. 348 y 350 del Código Civil—, con el interés general y la normativa que lo encauza, al objeto de posibilitar su actuación sólo en la medida en que dichos interés y normativa lo consientan; de ahí que la actividad administrativa que así se desarrolla no pertenezca nunca al ámbito de las facultades discrecionales de los Entes públicos —si es que puede hablarse de tales en el estado actual de la legislación—, sino, antes al contrario, al de las regladas, y de ahí también que hayan de ser aquéllas —las licencias, se entiende— concedidas u otorgadas y, en su caso, denegadas, con arreglo a la legalidad vigente al tiempo de dictarse la oportuna resolución. (Sentencia de 29 de diciembre de 1980, Ar. 5.096.)

2. LICENCIAS: ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS

CONSIDERANDO: Que el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 30 de noviembre de 1961 establece un régimen jurídico que esencialmente consiste, primero, en conceder la licencia con las medidas correctoras que se estimen normalmente adecuadas para impedir las consecuencias de incomodidad, daños o riesgos a que se refiere su artículo 1.º y, después, otorgar a la Administración unas facultades de control y comprobación del cumplimiento de la licencia que le autorizan para prohibir el comienzo de la actividad mientras no se subsanen las deficiencias que se observen en la instalación de las medidas correctoras impuestas, así como, una vez comenzada, para adoptar todas aquellas otras medidas que resulten necesarias en evitación de que ese uso de la licencia las sobrepase, y, por ello, cuando se

trata de conceder licencia de construcción de un edificio destinado a una actividad de tal naturaleza, que ya ha sido previamente autorizada, el principio de subordinación que con carácter general impone el artículo 22-3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales debe estimarse cumplido en todos aquellos supuestos en que la edificación proyectada resulta normalmente apta para satisfacer el cumplimiento efectivo de las condiciones de ejercicio que se han impuesto en la licencia de la actividad, pues al ser ésta un proceso dinámico de valor variable, dependiente de la intensidad y forma en que realmente se desarrolle, dentro de los límites máximos autorizados, es obvio que si se acredita esa aptitud normal de las obras para cumplir el fin específico a que se destina, la ecuación y concordancia entre las condiciones de ejercicio de la actividad y las instalaciones que van a constituir su soporte físico constituye un designio legal que sólo puede constatarse e imponerse cuando, al ejercitarse la actividad, se tenga el conocimiento concreto de sus contingencias y alcance que permita someter la actividad a las condiciones de las instalaciones o adecuarse éstas con aquélla, exigiendo las modificaciones, ampliaciones o condicionantes que resulten necesarios. (Sentencia de 16 de diciembre de 1980, Ar. 5.019.)

3. LICENCIAS: SUSPENSIÓN POR EL ALCALDE DE LICENCIA ANTES OTORGADA

CONSIDERANDO: Que el aludido acuerdo de suspensión de licencia de construcción anteriormente otorgada sólo era jurídicamente viable frente a un supuesto concreto de *actuación municipal que constituyera «manifiestamente una infracción urbanística grave»*, y aun prescindiendo de la difícil determinación de cuáles sean las infracciones graves, ante la falta de definición reglamentaria de las mismas, es evidente que el mencionado acuerdo para ser jurídicamente correcto necesita el cumplimiento de una serie de *requisitos* ya destacados en la sentencia de este Tribunal de 20 de junio de 1977, cuales son: a) Que se trata de uno de los actos concretamente señalados —art. 178, etcétera—; b) que el contenido del acto constituya una infracción urbanística grave —art. 226—, y c) que sea manifiesta; destacándose en la mencionada sentencia la esencialidad de este requisito para hacer posible la medida cautelar que venimos estudiando, y que para que exista la *jurisprudencia*, según sentencia de 1 de diciembre de 1975, recogida en la citada de 20 de junio de 1977, *ha exigido que la infracción «resulte de una manera patente, notoria o manifiesta, o lo que es lo mismo, que para apreciarla no haya de acudirse a interpretaciones analógicas o a intrincados o prolijos razonamientos jurídicos, sino que, por el contrario, baste el simple enfrentamiento del texto del acuerdo con la literal de las normas incumplidas»*. (Sentencia de 11 de diciembre de 1980, Ar. 4.999.)

4. LICENCIAS: OBRAS SIN LICENCIA O CONTRA ELLA

Las obras ejecutadas sin licencia o sin ajustarse al contenido legítimo de la misma son, en efecto, las que están condenadas a la demolición (arts. 165 y 171-2.º de la Ley del Suelo), pero siempre en el supuesto de que no sean susceptibles de una convalidación o legalización, aunque naturalmente esta actuación sanadora de un inicial proceder contrario a derecho sólo podrá operar cuando la obra realizada sin licencia o vulnerando la misma se acomode a lo dispuesto en los Planes, Ordenanzas o normas que reglamentan el ejercicio de la facultad de edificar. (Sentencia de 3 de diciembre de 1980, Aranzadi 5.125.)

5. LICENCIAS: SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO

CONSIDERANDO: Que, como con correcto criterio declara la sentencia apelada, se dan en el caso litigioso los requisitos del silencio positivo con arreglo al artículo 94 de la Ley de Procedimiento administrativo y a las particulares normas formuladas en los números 5 y 7, a), del artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.

CONSIDERANDO: Que, *sin embargo, conforme a una reiterada doctrina legal no es bastante que concurren las condiciones formales del silencio positivo para atribuirles eficacia*, con la consiguiente irrevocabilidad del acto presunto por el que se accede a la petición deducida, por no ser factible reconocerle tal fuerza *si las pretensiones se contraponen al orden legal, por cuanto no cabe la admisión por este medio de aquello que a la Administración le estaba vedado conceder expresamente*; tesis que confirma, aunque por su fecha no sea directamente aplicable, el precitado artículo 165 según su redacción de 2 de mayo de 1975 —art. 178 del actual Texto Refundido— al disponer que en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo facultades en contra de las prescripciones urbanísticas. (Sentencia de 8 de octubre de 1980, Ar. 5.117.)

6. RUINA: VALOR DE LOS DICTÁMENES TÉCNICOS

Informe pericial cuya aceptación es conforme a una muy reiterada doctrina jurisprudencial, que en supuestos de peritos de titulación semejante, como regla general, ha dado preferencia a los dictámenes emitidos por los técnicos designados por la Sala o a los de la Administración municipal, por incidir en ellos, indudablemente, una presunción de mayor objetividad, al estar al margen de la lógica pugna entre los intereses controvertidos de la propiedad y de los arrendatarios, falta de objetividad en la que, frecuentemente, incurrían los informes de los técnicos que acceden al expediente a instancia de los interesados. (Sentencia de 10 de diciembre de 1980, Ar. 4.993.)

X. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

EL PRINCIPIO «SOLVE ET REPETE»

CONSIDERANDO: Que la regla solve et repete ha sido sometida a una eficaz revisión por la Jurisdicción Contencioso-administrativa que la ha configurado dentro de sus propios y naturales términos. El antiguo artículo 6.º de la Ley primitiva de lo contencioso fue siempre interpretado por la Jurisprudencia restrictivamente, y lo mismo sucedió con el 57, apartado e), de la vigente, sobre todo a partir de sentencias como la de 12 de febrero de 1972, que lo calificó de norma en blanco, y la de 12 de mayo de 1973, que afirmó que era una norma de reenvío; esta línea de interpretación progresiva obtuvo un respaldo legal en virtud de la concreción que impuso el apartado 4 del artículo 132 de la Ley al ser reformado por Ley de 17 de marzo de 1973 al establecer ya que el requisito de previo pago había de venir impuesto precisamente por una norma con categoría de ley. Así lo vino estableciendo el Tribunal Supremo en sentencias de 17 de mayo, 23 de septiembre y 9 de noviembre de 1974; 12 de marzo y 29 de octubre de 1975 y 22 de abril de 1976. Por tanto, hoy ya es doctrina legal del Tribunal Supremo la de que el previo pago para recurrir en los supuestos de multa habrá de venir impuesto por una norma con categoría de ley y no por cualquier otra norma de rango inferior. (Sentencia de 5 de noviembre de 1980, Ar. 4.316.)

XI. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

1. CONCEPTO Y CONDICIONES

CONSIDERANDO: Que el principio de responsabilidad patrimonial de la Administración local por consecuencia del funcionamiento normal o anormal de sus servicios públicos —que en el supuesto de recurso tenía la condición de permanente— está consagrado con carácter general en los artículos 40 y 41 de la Ley de Régimen jurídico de 26 de julio de 1957, y en cuanto no se oponga a ellos por los artículos 405 a 411 de la Ley de Régimen local, y, en fin, en el artículo 121 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, y, en fin, en el artículo 121 de la Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954, preceptos éstos motivados, en su interpretación, de una reiterada doctrina jurisprudencial consagrada en numerosas sentencias, de entre las que, por ser de fecha más reciente, son de citar las de 12 de marzo de 1973, 17 de enero de 1975 y 5 de mayo de 1976, conforme a cuya doctrina tal responsabilidad será directamente exigible a las Corporaciones locales cuando concurren los siguientes requisitos: efectiva realidad de un daño material, individualizado y económicamente evaluable; que este daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, en una relación directa, inmediata y exclusiva de causa a efecto; que no se haya producido el mismo por causa de fuerza

mayor; y que no haya caducado el derecho a la reclamación, lo que tiene lugar por el transcurso de un año desde que se produjo el daño o perjuicio, debiendo agregarse que este plazo, según tienen dicho las sentencias del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 1965, 4 de noviembre de 1969, 11 de diciembre de 1974 y 5 de mayo de 1976, entre otras muchas más, que la previa o simultánea incoación de causa criminal por el hecho causante del daño interrumpe —por la fuerza atrayente o preferente— el mencionado plazo. (Sentencia de 4 de diciembre de 1980, Ar. 4.962.)

2. RECLAMACIÓN EN VÍA ADMINISTRATIVA

CONSIDERANDO: Que, por último, *no son sólo los daños ocasionados en derechos subjetivos creados por acto o norma de Derecho administrativo, y tampoco los producidos en bienes de estricto carácter material, los exclusivamente indemnizables en régimen administrativo como sostiene la parte apelante invocando al efecto los artículos 405, apartado 2, y 407 de la Ley de Régimen local para fundamentar la tesis de que en el supuesto actual debe ser pretendida la indemnización ante los Tribunales ordinarios; pues el artículo 133, apartado 1, del Reglamento de Expropiación forzosa, en su tendencia uniformadora de la materia con respecto a los ámbitos central y local de la Administración pública, concreta esa imprecisa condición de materialidad del daño o perjuicio en la posibilidad de ser evaluado económicamente o en dinero; y si bien la muerte de un niño —independiente incluso de connotaciones económicas por cesación de ingresos a sus familiares— ocasiona en éstos puro daño afectivo o «daño moral», no implica ello erradicación de su índole indemnizable en régimen administrativo para la teleología del legislador, toda vez que la predicación de evaluable del daño se establece en función de su resarcimiento en dinero, siendo así la esencia de aquella condición no ya el intrínseco decremento de valor patrimonial producido por el daño o perjuicio, orientado su resarcimiento a la restauración de un valor de cambio o poder adquisitivo traducible a dinero como valor abstracto —fruto esta concepción de las clásicas teorías del equilibrio económico—, sino que el concepto jurídico de evaluación económica, al ser jurídico en orden a hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de la Administración, define sus límites intrínsecos sobre el más amplio campo de la indemnización como función jurídica justa o proporcionalmente operante sobre el patrimonio de la Administración en cuanto dimensión económica capaz de producir un beneficio compensatorio y homologable por la simétrica e inversa teleología estructurante de la institución, con respecto al daño objetivamente apreciable en cualquier dimensión, incluida la psicológica o «daño moral»; de donde se infiere que la condición de evaluabilidad económica del daño o lesión, impuesta por el artículo 133 del citado Reglamento para la indemnización de los producidos en bienes o derechos sin distinción de clase, no restringe su régimen administrativo a los de carácter patrimonial con reenvío del daño moral a los Tribunales civiles según tesis apelante; pues, por el contrario, evaluabilidad económica quiere decir aquí ser susceptible el daño de proporcional compensación con*

un beneficio económico o en dinero a manera de lo que metafóricamente se ha llamado en la doctrina civilista «precio del dolor». (Sentencia de 4 de diciembre de 1980, Ar. 4.962.)

XII. TELEFONICA

OBLIGACIÓN DE REPARAR ACERAS AFECTADAS POR AMPLIACIÓN DEL SERVICIO TELEFÓNICO

De ahí que si el Ayuntamiento de León acuerda imponer a la Compañía Telefónica Nacional de España la obligación de reparar los daños que se ocasionaron a las aceras públicas con motivo de la realización por ella de las obras autorizadas, estableciendo el modo y extensión con que debe efectuarse esa reparación, tal obligación y consecuencias sólo puede atacarse, previa la reposición pertinente, ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, tal como al efecto preceptúa el artículo 386 de la Ley de 24 de junio de 1955 y el artículo 1.º de la Ley de 29 de diciembre de 1956, siendo de destacar que así lo comprendió en principio dicha Compañía, al interponer el referido recurso de reposición, siquiera posteriormente lo abandonase y simultanease el procedimiento del artículo 99 del Reglamento de 21 de noviembre de 1929, de cuyo proceder sólo ella debe ser responsable, y, a mayor abundamiento, si el Ayuntamiento de León no puso inconveniente alguno a que la citada Compañía realizase las obras que ésta considerase necesarias para efectuar las canalizaciones que requerían la instalación y funcionamiento del servicio telefónico a ella atribuido, concediéndole dicha Corporación la pertinente autorización, es indudable que en el ámbito de la competencia de la Delegación del Gobierno en dicha Compañía no se ha suscitado discrepancia alguna que autorice su intervención, ya que lo único que hizo el Ayuntamiento de León fue obligar a dicha Compañía a reparar las aceras que sus obras iban a levantar y deteriorar, aceras cuya conservación y vigilancia competen exclusivamente a dicha Corporación, por lo que su reparación y consecuente obligación es materia típicamente municipal y fuera de la competencia de dicha Delegación, por lo que al haberlo manifestado así la sentencia apelada procede su confirmación. (Sentencia de 28 de junio de 1980, Ar. 4.444.)

XIII. URBANISMO

1. MANTENIMIENTO DEL DESTINO DE UN INMUEBLE: CARÁCTER REAL

La solicitud para instalar en la misma almacén de chapas de madera, la cual fue denegada por resolución de 3 de noviembre de 1975, en base a que la referida planta baja de tal edificio, según la licencia concedida para la cons-

trucción, se condicionó a que se destinase a aparcamientos del propio inmueble.

CONSIDERANDO: Que toda la argumentación del recurrente se basa en la falta de constancia registral en el de la Propiedad de dicha limitación, y su condición de adquirente de buena fe y de tercero registral, y *es lo cierto que la aparición de lo que se ha dado en llamar propiedad urbanística ha generado la existencia de un tipo de la misma que se aparta de la clásica meramente civilística, y sobre este particular es de tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley de 12 de mayo de 1956, en cuanto que establece que la enajenación de fincas no modificará la situación de su titular en orden a las limitaciones y deberes instituidos en esta Ley o impuestos en virtud de la misma por los actos de ejecución de sus preceptos, y el adquirente quedará subrogado en el lugar y puesto del anterior propietario en los compromisos que hubiere adquirido con las Corporaciones públicas respecto a la urbanización y edificación, artículo que sustancialmente se repite en el 88 de la vigente Ley de 9 de abril de 1976, por lo que, en su consecuencia, si la planta baja estaba destinada por el expediente que se cita en el anterior fundamento de derecho a aparcamientos, este destino tiene que ser respetado.*

CONSIDERANDO: Que *al consagrar el artículo 71 antiguo y 88 moderno con carácter estatutario el principio de subrogación real, es evidente que aquellas limitaciones afectan con trascendencia real a todo adquirente posterior, y si bien es cierto que parece atentar contra el principio de publicidad y seguridad de tráfico, no lo es menos que aquél se encuentra resguardado por la que se consagra en el artículo 43 de la derogada Ley y en el 55 de la vigente, y las limitaciones derivadas del Urbanismo en manera alguna pueden ser catalogadas como las antiguas cargas ocultas, como parece hacerlo el recurrente, pues este principio de la subrogación real se da respecto de toda transmisión de bienes afectados por alguna función administrativa, tal sucede en el artículo 7.º de la Ley de Expropiación forzosa y de su respectivo Reglamento de 16 de diciembre de 1954 y 26 de abril de 1957, y estas limitaciones han sido configuradas por la más moderna corriente civilística caracterizada como «obligatio propter rem», que afectan al propietario de la finca por el mero hecho de serlo, sin que el actor pueda pretender ampararse en la literalidad del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, pues esta limitación, en cuanto al destino, no es más que una consecuencia de las limitaciones y prohibiciones, deberes, cargas y obligaciones que delimitan esa especial institución que es la propiedad urbanística, y que nació del compromiso adquirido por el anterior titular con la Corporación que le concedió la licencia de edificación. (Sentencia de 7 de octubre de 1980, Ar. 5.116.)*

2. PLANES: SILENCIO ADMINISTRATIVO

El silencio no debe operar para legalizar un estado de cosas inconvenientes a la comunidad y contrarias a la Planificación, tal y como ha sido y debe ser

aprobada, como se desprende de una reciente y copiosa doctrina jurisprudencial; doctrina que empezó por denunciar los peligros que la institución del silencio positivo entraña —sentencia de 18 de mayo de 1964—, y, por lo tanto, su carácter excepcional —sentencia de 28 de octubre de 1978—, para terminar declarando la inaplicabilidad de esta clase de silencio cuando ello conduzca a la producción de un acto inválido —sentencia de 23 de junio de 1971 y otras muchas—; criterio acogido por el legislador en la nueva Ley del Suelo (artículo 178, 3, del vigente Texto refundido), sin que sea óbice el que éste se refiere a licencias y no a Planes, puesto que tal distinción conduce al absurdo de entender que la Ley se opone a que prospere una situación contraria a derecho, en un caso singular, y, sin embargo, se inhibe ante una misma hipótesis tratándose de un Plan, que es el que ha de servir de patrón para múltiples casos particulares. (Sentencia de 23 de diciembre de 1980, Ar. 5.090.)

3. PLAN PARCIAL SIN PLAN GENERAL

CONSIDERANDO: Que si es cierta la subordinación de los Planes Parciales a los Generales, cual se infiere del artículo 10 de la *Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956*, y repite la jurisprudencia, afirmando la máxima jerarquía de éstos dentro de las normas de planeamiento, la sentencia apelada, como fundamento de su fallo desestimatorio del recurso, se aparta de una doctrina con reiteración sentada y que se recoge, como la más reciente al respecto, en la sentencia de 7 de febrero de 1980, según la que, *en el tiempo de vigencia de dicha Ley, sin duda aplicable al caso litigioso, la inexistencia de Plan General de Ordenación no justifica por sí la denegación de la aprobación de un Plan Parcial, cuya autonomía se declara en tales resoluciones, con base en que la Ley precitada, en su redacción inicial, no prohíbe que los Planes Parciales puedan formarse antes de la aprobación del Plan General, siquiera la ejecución de aquél pueda resultar condicionada en el sentido que indica la sentencia invocada. (Auto de 6 de noviembre de 1980, Ar. 5.121.)*

4. SUJECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y ADMINISTRADO A LA NORMATIVA URBANÍSTICA

CONSIDERANDO: Que *constituye postulado básico del Ordenamiento urbanístico* proclamado en el artículo 45 de la *Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956*, vigente cuando los propietarios del Polígono fueron invitados a constituir la Junta de Compensación, y al solicitarse las licencias recurridas, ratificado por el mismo número de la de 2 de mayo de 1975 y 57 del Texto refundido aprobado por Decreto de 9 de abril de 1976, *la necesidad que tienen Administración y administrados de sujetarse al cumplimiento de la normativa urbanística, contenida, como dice el último de los expresados preceptos, en la Ley, los Planes, Programas de Actuación, Estudios de Detalle, Proyectos, Normas y*

Ordenanzas, a fin de llevar a efecto la ejecución particular y concreta del Planeamiento a través de un sistema de actuación de los previstos en la Ley, que la Administración elige en uso de las facultades discrecionales, pero limitadas por una serie de circunstancias, tales como necesidades, medios, colaboración de la iniciativa privada o características de la zona, actividades todas de planeamiento y ejecución que han de seguir un orden y sincronización, sin los cuales resulta imposible la disciplina urbanística necesaria para evitar el anárquico crecimiento de las ciudades, y en relación a cada particular para poder llegar a una justa atribución en los beneficios y cargas que toda actuación urbanizadora debe comportar. (Sentencia de 24 de noviembre de 1980, Aranzadi 4.596.)

5. SERVICIOS PÚBLICOS DE LA URBANIZACIÓN

CONSIDERANDO: Que la fundamentación del Decreto municipal aparece diáfana y suficiente en cuanto que lo único que ordena —como consecuencia de las muchas quejas cursadas por la deficiente actuación de la promotora del Plan...— es la puesta en funcionamiento de la instalación de alumbrado público existente y sin operatividad, en base de lo preceptuado en los artículos 14 a 22 de las Ordenes ministeriales sobre uso del suelo y edificación, y que *tal carga urbanísticamente corresponde a la entidad responsable de la urbanización*, al no haber sido aún entregados al Municipio los viales, servicios, etc., y ser de su cargo —bajo la vigilancia o inspección del Ayuntamiento— la instalación o funcionamiento de los diferentes servicios, *sin que pueda enervarse tal obligación frente a la Administración por el hecho de haberse trasladado tales cargas, mediante estipulaciones en escritura de venta de pisos a los moradores o copropietarios del barrio o urbanización resultante, porque tal situación, por sustitución del obligado, no es oponible a la Administración, porque independientemente de su licitud (la urbanización y la necesidad de la puesta a punto de los servicios básicos es cometido y carga del promotor-constructor, etc.) la sustitución o cambio del obligado a la prestación (deudor) aun dentro del régimen civil o común exigiría la conformidad del acreedor (art. 1.205 del Código Civil) para ser válida.* (Sentencia de 16 de diciembre de 1980, Ar. 5.007.)

6. SISTEMAS DE ACTUACIÓN

CONSIDERANDO: Que, como es de suponer, *la elección de la frase «sistemas de actuación», por parte de la Ley del Suelo (art. 119, Texto refundido vigente), no es caprichosa ni arbitraria, sino coherente con la idea animadora de los distintos modos de gestión de la actividad urbanística, en el sentido de ofrecer no un tipo único, sino varios, pero cada uno de ellos sujetos a un patrón, a un modelo, a desarrollar consecuentemente, de conformidad con la regulación y el procedimiento legal; porque sistema es un conjunto de reglas, principios o medidas, pero enlazadas entre sí; o, empleando un simil más plástico,*

una máquina compuesta de diversas piezas, para cuya marcha se necesita la intervención de todas éstas; por eso, si se elige un sistema, no es dable alterarlo, utilizando unos elementos y eliminando otros; máxime cuando en el sistema de compensación la Junta es pieza esencial y básica, junto con las Bases de actuación y los Estatutos de la misma. (Sentencia de 1 de diciembre de 1980, Ar. 4.881.)

7. SISTEMA DE COMPENSACIÓN: NULIDAD DE LICENCIA DE OBRAS

CONSIDERANDO: Que la actuación urbanística mediante el sistema de compensación, regulado en los artículos 124 a 128 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 y 126 a 130 del vigente Texto refundido de dicha Ley de 9 de abril de 1976, tiene como característica el que los propietarios deberán aportar los terrenos situados en el polígono en que se actúe a la gestión común —artículo 124, 2, de la Ley de 12 de mayo de 1956—, aportación de la totalidad de los terrenos, como expresamente reconoce el Ayuntamiento apelante, que en el nuevo Texto de 9 de abril de 1976 es limitada a la de los terrenos de cesión obligatoria —art. 126, 1—, además de a la realización a su costa de la urbanización tal como ésta venga determinada en el Plan o Programa de Actuación urbanística, debiéndose constituir al efecto una Junta de Compensación formada por los propietarios, cuya actuación y Estatutos habrán de ser oportunamente aprobados por la Administración actuante, con la finalidad, fundamentalmente, de urbanizar los terrenos. La licencia debe de ajustarse al Ordenamiento específico, a la Ley y a los Planes, y sólo si el Proyecto se ajusta a la ordenación puede otorgarse; lo contrario sería convertir en discrecional una actividad reglada, desconocer la naturaleza del sistema de ejecución adoptado para el Polígono y alterar el orden escalonado de actuación, dando posibilidad al ejercicio de ejecuciones parciales en perjuicio de los demás propietarios integrados en la gestión común; razones todas que conllevan a la estimación del recurso y a la declaración de nulidad del acto de concesión de la licencia recurrida, como contrario al Ordenamiento jurídico. (Sentencia de 22 de octubre de 1980, Ar. 5.119.)

XIV. VIVIENDAS

COMPETENCIA DE LA DELEGACIÓN DE LA VIVIENDA

Las facultades de la Delegación de la Vivienda en materia de obras se reducen, según lo dispuesto en los Decretos de 23 de noviembre de 1940 y 3 de octubre de 1957, a las que afectan a las condiciones de salubridad e higiene de la morada humana cuando estas obras llevan implícita como en el caso de autos la necesidad de realizar otras que excedan de tales límites por tratarse de obras de reconstrucción, ha de concluirse que carece de facultades la De-

legación para imponer, aunque sea indirectamente, la realización de estas últimas, pues la potestad de un Ente público ha de entenderse siempre limitada a la realización de los fines específicos que le vienen atribuidos por el Ordenamiento jurídico, por lo que al desbordarlos, su actuación carece de la legitimidad de ejercicio necesaria para estimarla de necesario acatamiento por los administrados y el incumplimiento por éstos de tales órdenes, emitidas excediéndose de los límites fijados al Ente público por la Ley, no constituye acto merecedor de sanción alguna. (Sentencia de 4 de noviembre de 1980, Ar. 4.261.)

NEMESJO RODRÍGUEZ MORO