

2. RESEÑA DE SENTENCIAS

SUMARIO: I. ACTO ADMINISTRATIVO: SILENCIO POSITIVO.—II. FUNCIONARIOS: 1. ARQUITECTOS MUNICIPALES: INCOMPATIBILIDAD. 2. FUNCIONARIOS: PAGAS EXTRAORDINARIAS: SUELDO REGULADOR.—III. POLICIA MUNICIPAL: 1. LICENCIAS: CARÁCTER REGLADO DE LAS MISMAS. 2. LICENCIAS: CONCEPTO. 3. LICENCIAS: CONDICIONAMIENTO DE LAS MISMAS. 4. LICENCIAS: ÓRGANO COMPETENTE PARA OTORGARLAS. 5. RUINA: UNIDAD PREDIAL. 6. RUINA URBANÍSTICA.—IV. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: RECURSO DE REPOSICIÓN: CÓMPUTO DE PLAZO.—V. TRIBUNAL ECONOMICO-ADMINISTRATIVO: SUSPENSIÓN DE EJECUCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO.—VI. URBANISMO: 1. ESTUDIOS DE DETALLE: CONCEPTO Y LÍMITES. 2. PLANES GENERALES: FACTORES ECONÓMICOS. 3. PLANES: SUBORDINACIÓN DEL PLAN PARCIAL AL GENERAL. 4. PLAN PARCIAL: FALTA DEL MISMO.

I. ACTO ADMINISTRATIVO

SILENCIO POSITIVO

CONSIDERANDO: Que como en la base de los acuerdos de suspensión de otorgamiento de licencias existe una específica habilitación legal, no puede operar aquí la técnica del silencio administrativo positivo, invocada por el accionante en esta alzada, puesto que, aparte que no haya consumado los trámites requeridos para ello en el artículo 9-1-7-a) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, de 17 de junio de 1955, *el silencio sólo puede suplir el acto expreso en la medida en que el otorgamiento expreso de éste hubiera sido legalmente válido*, que es lo que viene a resolver el Texto refundido de la vigente Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 (artículo 178-3.º), sancionando una mayoritaria jurisprudencia: sentencias de 31 de octubre de 1963, 3 de noviembre y 19 de diciembre de 1964, 20 de mayo de 1966, 27 de mayo de 1967, 18 de marzo de 1970, 23 de junio de 1971, 28 de enero de 1974, 29 de septiembre y 4 de diciembre de 1975. (Sentencia de 17 de febrero de 1981, Ar. 677.)

II. FUNCIONARIOS

1. ARQUITECTOS MUNICIPALES: INCOMPATIBILIDAD

CONSIDERANDO: Que en lo que concierne al fondo del asunto, es decir, *la aplicación a los funcionarios locales, en este caso arquitectos municipales, de las causas de incompatibilidad de los funcionarios civiles del Estado*, es claro que conforme a lo establecido en el artículo 328 de la Ley de Régimen local y 37 del Reglamento de Funcionarios de las Corporaciones locales, «serán aplicables a los funcionarios de Administración local las incompatibilidades que rijan para los funcionarios civiles del Estado» y la Ley de 7 de febrero de 1964 en el artículo 82 establece con carácter general que «el desempeño de la función pública será incompatible con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del funcionario», precisando más el artículo 83.2 de la propia Ley cuando dice que «el funcionario no podrá ejercer actividades profesionales o privadas, bajo la dependencia o al servicio de otras entidades o particulares en los asuntos en que esté interviniendo por razón del cargo, ni en los que estén en tramitación o pendientes de resolución de la oficina local, centro directivo o Ministerio donde el funcionario estuviese destinado, adscrito o del que dependa»; de donde hay que concluir que en el presente caso *los arquitectos municipales son incompatibles para el ejercicio de su profesión en todos aquellos supuestos en que pueda producirse lo que la Jurisprudencia denomina áreas de coincidencia*, así sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 1975, dictada en un supuesto muy similar al presente resolviendo apelación frente a sentencia de la Sala 2.ª de la Audiencia Territorial de Barcelona, la que recoge la doctrina establecida en sentencia de 24 de febrero de 1968, en la que se sienta que *debe evitarse la existencia de tales áreas de coincidencia que pueden dar lugar a que los medios y facultades concedidas al funcionario por razón de su cargo puedan ser utilizados en provecho particular, en perjuicio del interés público o por lo menos del prestigio que por su objetividad, imparcialidad e independencia debe rodear al funcionario, sin que sea precisa la prueba de que se haya producido, bastando con esa coincidencia y posibilidad: doctrina de perfecta aplicación al supuesto porque no basta con que el funcionario se abstenga, empleada la expresión no en su sentido técnico, de informar el asunto en que interviene al servicio de particulares, sino que debe cuidarse aún de disipar toda duda apartándose de toda actividad que de algún modo pueda involucrar su actuación oficial al servicio de la Corporación.* (Sentencia de 17 de noviembre de 1980, Ar. 169.)

2. FUNCIONARIOS: PAGAS EXTRAORDINARIAS: SUELDO REGULADOR

Es recurso interpuesto por el Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración Local, contra Orden del Ministerio del Interior de 15 de junio de 1978 y la Resolución de 22 de enero

de 1979, que desestimó en reposición la impugnación dirigida contra Orden anterior, referente a la exclusión de las dos pagas extraordinarias del sueldo regulador para fijar las pensiones de la Mutualidad de Previsión de la Administración Local.

El Tribunal Supremo lo estima, declarando nula la Orden impugnada en el extremo objeto del recurso, es decir, en la exclusión de pagas extraordinarias en el sueldo regulador con la consecuencia de que han de mantenerse las mismas en la determinación de dicha base reguladora. (Sentencia de 28 de enero de 1981, Ar. 99.)

De parecido tenor la sentencia de 28 de enero de 1981 (Ar. 119).

III. POLICIA MUNICIPAL

1. LICENCIAS: CARÁCTER REGLADO DE LAS MISMAS

CONSIDERANDO: Que en esta materia de licencias municipales, el acto licencia postula —de acuerdo con su naturaleza— inmanentemente una obligada adecuación a la norma, no sólo como presupuesto existencial, sino, incluso, de lícita vigencia; en base de lo cual la jurisprudencia ha declarado —sentencias de 13 de octubre de 1966, 15 de junio de 1971, de 13 de diciembre de 1973, 24 de octubre de 1974, 25 de febrero de 1976, 8 de noviembre de 1976, etc.— el carácter reglado de esta actividad municipal que propiamente consiste en conceder o denegar la licencia pedida, según que lo interesado se acomode o aparte de la solución ofrecida por las normas legales o reglamentarias aplicables, ya que éstas son preceptos terminantemente encauzadores de sus facultades, dentro de cuyos límites ha de resolverse; deviniendo, en consecuencia, obligada la concesión cuando la petición del particular reúna los requisitos objetivos exigidos en cuando adecuada a ley u ordenanza vigente en el momento normal de resolver el expediente. (Sentencia de 14 de febrero de 1981, Ar. 623.)

2. LICENCIAS: CONCEPTO

La licencia municipal en general es término equivalente al de autorización administrativa, siendo por la doctrina y el Tribunal Supremo concebido como una declaración de voluntad de la Administración Pública, con lo que se permite a otro sujeto público o privado el ejercicio de un derecho de que ya era titular, pero siempre previa valoración de la legalidad de tal ejercicio, al objeto de que éste, por el particular, no pueda hacerse sin el control de la Administración, facultad de intervención que los Ayuntamientos tienen para someter a licencia las actividades por lo dispuesto en los artículos 101 y 102 de la Ley de Régimen Local, desarrollada en los artículos 1, 2, 6 y 22 del Reglamento de Servicios. (Sentencia de 11 de febrero de 1981, Ar. 589.)

3. LICENCIAS: CONDICIONAMIENTO DE LAS MISMAS

CONSIDERANDO: Que habrá que tener en cuenta, pues, que el artículo 76 del Texto refundido de la Ley del Suelo determina que las facultades del derecho de propiedad deberán ejercerse dentro de los límites fijados por la ordenación urbanística, y que el artículo 178-1 del mismo texto legal prescribe que las licencias han de otorgarse de acuerdo con dicha ordenación; pero, al mismo tiempo, no estaría de acuerdo con el derecho natural, privar por entero a los implicados en una situación urbanística de todo protagonismo en la conformación del acto que venga a resolver dicha situación; por otra parte, el artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, presupone la admisión del condicionamiento de las licencias; precepto aplicable en esta materia, puesto que «El procedimiento de otorgamiento de las licencias (urbanísticas) se ajustará a lo prevenido en la legislación de Régimen local», según se establece en el repetido Texto refundido de la Ley del Suelo (art. 178-3.º).

CONSIDERANDO: Que la jurisprudencia ha sancionado la publicidad de someter las licencias a condiciones o cargas modales —sentencias de 28 de junio de 1955, 26 de diciembre de 1959, 23 de mayo de 1961, 22 de diciembre de 1978—, aunque no se pueda desconocer que ello ha sido posible porque las condiciones o modos no eran propiamente tales, en el sentido rigurosamente técnico, sino «*conditiones iuris*» o *cláusulas legítimas de las licencias, esto es, determinaciones de voluntad que no contradecían, sino más bien aplicaban las previsiones y habilitaciones de la ordenación urbanística; habiéndose llegado a la legitimación del condicionado de este tipo de licencias cuando con ello se evite su denegación* —sentencia de 9 de junio de 1978— supuesto del todo análogo con el que nos ocupa. (Sentencia de 27 de febrero de 1981, Ar. 694.)

4. LICENCIAS: ÓRGANO COMPETENTE PARA OTORGARLAS

CONSIDERANDO: Que aun cuando las partes no plantean la cuestión, la Sala de oficio debe abordar y resolver por ser de orden público el hecho de la posible incompetencia del órgano que dictó el acto recurrido que daría lugar a la nulidad de pleno derecho de lo actuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47, número 1, a), de la Ley de Procedimiento administrativo. El Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, Decreto de 30 de noviembre de 1961, en su artículo 6.º establece que será competencia de los Alcaldes la concesión de licencias para el ejercicio de las actividades reguladas, como se hizo en el presente supuesto, pero interpuesto recurso de reposición, el artículo 126 de la Ley de Procedimiento administrativo obliga a que el mismo se resuelva por el propio órgano que dictó el acto recurrido, lo que se infringió de modo manifiesto, al resolverlo la Comisión Municipal Permanente lo que debería llevar consigo la nulidad de pleno derecho, pero *al integrarse el Alcalde en este órgano y constar que el acuerdo se tomó por unanimidad y, por tanto, con el voto favorable del Alcalde, procede por razones de economía procesal con-*

servar lo actuado, y no declarar la nulidad de actuaciones como declaró la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 1975 que entendió que al proceder el acuerdo del órgano colegiado, en este caso Comisión Municipal Permanente, del que forma parte el Alcalde ofrecía mayores garantías de acierto. (Sentencia de 16 de enero de 1981, Ar. 177.)

5. RUINA: UNIDAD PREDIAL

Según una muy reiterada doctrina de esta Sala, el principio de unidad predial determina técnicamente la declaración de ruina de un inmueble, obligando a referir sus efectos a dicho inmueble en su conjunto, aunque el estado ruinoso sólo se manifieste en algún sector del edificio, es decir, que el concepto de ruina es en principio unitario, lo cual no es obstáculo para que si el inmueble en cuestión está constituido por cuerpos independientes y arquitectónicamente separados y susceptibles de consideración aislada, pueda declararse la ruina parcial de estas edificaciones aisladas e independientes, sin que la ruina de esta última arrastre a las demás, pero, insistimos, para que la ruina parcial no afecte a la total construcción, es necesario que aquélla se produzca en los casos de cuerpos distintos que, en atención a su configuración arquitectónica, permitan un tratamiento diferenciado, al existir una verdadera determinación de cuerpos aislados e independientes que permitan la segregación de la porción arquitectónicamente afectada de ruina —sentencias de 23 de enero de 1980 y las numerosas allí citadas—. (Sentencia de 17 de febrero de 1981, Ar. 630.)

6. RUINA URBANÍSTICA

CONSIDERANDO: Que el supuesto de ruina recogido en el apartado c) de la precitada norma del artículo 170-2 de la antigua Ley del Suelo, hoy artículo 183 del vigente Texto de 9 de abril de 1976, no configura un supuesto puro de ruina legal, por el mero hecho de hallarse la edificación en unas determinadas circunstancias urbanísticas que aconsejaren su demolición, sino que tal circunstancia ha de estar en íntima relación con la situación o estado físico de dicha edificación, que requiera para restablecer su normalidad en orden a la seguridad, salubridad y ornato público unas obras que excedan de las autorizables a tenor de lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley mencionada —60 del nuevo Texto—. (Sentencia de 21 de enero de 1981, Ar. 182.)

IV. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

RECURSO DE REPOSICIÓN: CÓMPUTO DE PLAZO

CONSIDERANDO: Que unificadas en virtud de la reforma del artículo 5.º del Código Civil las normas relativas al cómputo de los plazos señalados

por meses, que de acuerdo a su nuevo texto *han de contarse «de fecha a fecha»* como ya disponían los artículos 60 de la Ley de Procedimiento administrativo y 454 del Código de Comercio, *es decir, por meses naturales* según establece el artículo 305 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y conforme la propia parte apelante en que el Decreto de la Alcaldía le fue notificado el 18 de septiembre de 1976, así como en que el recurso de reposición se presentó el 19 de octubre siguiente, *el problema se contrae a determinar los días inicial y final del término* fijado en el artículo 52 de la Ley Jurisdiccional y *más concretamente el último, porque el apotegma* dies a quo non computatur in termino *no sólo es reconocido como tal por la jurisprudencia* —sentencias de 30 de enero de 1974 y 15 de junio de 1979— y *explícitamente formulado en dicho artículo 5.º, sino que su Regla se recoge en el artículo 1.130 del Código Civil y, en el orden procesal*, además de en la específica disposición del artículo 59 de la Ley de Procedimiento administrativo, en los artículos 58.1 y 97 de la Ley reguladora de esta jurisdicción y aun en el artículo 303 de la de Enjuiciamiento Civil. (Sentencia de 21 de octubre de 1980, Ar. 624.)

V. TRIBUNAL ECONOMICO-ADMINISTRATIVO

SUSPENSIÓN DE EJECUCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO

CONSIDERANDO: Que el acuerdo del Tribunal Económico-Administrativo Provincial de Vizcaya de 8 de febrero de 1978, que resolvió acceder a la suspensión del cobro de las liquidaciones recurridas solamente en cuanto al 50 por 100 de la suma de sus importes, fue impugnado ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de aquella Audiencia Territorial en súplica de que fuera dejado sin efecto ni valor en cuanto denegó en parte la suspensión solicitada y se ordenara reponer las actuaciones, exclusivamente en lo relativo a la parte denegada, al momento en que el Tribunal Provincial debió resolver la petición de suspensión, esto es, después de que recibiera el expediente de gestión, no antes de que llegara a su poder, como lo había hecho al dictar la resolución recurrida, citando en apoyo de ese criterio *la sentencia de esta Sala de 31 de mayo de 1978*, que, efectivamente, *reiterando doctrina* de su inmediata anterior *del día 17 de los mismos mes y año*, *declaró ser procedente anular el acuerdo de suspensión si se dicta sin que el Tribunal Económico-Administrativo tenga a la vista el expediente administrativo y careciendo, por ello, de los elementos de juicio necesarios para hacer un uso ponderado y suficientemente fundado de la facultad discrecional que otorga el artículo 83 del Reglamento de Procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas*, con infracción del requisito de forma indispensable al fin pretendido que exige el párrafo 8 del citado artículo. (Sentencia de 13 de febrero de 1981, Ar. 393.)

VI. URBANISMO

1. ESTUDIOS DE DETALLE: CONCEPTO Y LÍMITES

Los Estudios de Detalle —aun constituyendo un instrumento del planeamiento urbanístico— habrán de limitarse, conforme a lo dispuesto en el artículo 14 del Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976, a «complementar o, en su caso, adaptar determinaciones establecidas en los Planes Generales para el suelo urbano y en los Planes Parciales», previendo o reajustando, según los casos, «a) el señalamiento de las alineaciones y rasantes y/o b) la ordenación de los volúmenes de acuerdo con las especificaciones del Plan», y, finalmente, «mantendrán las determinaciones fundamentales del Plan, sin alterar el aprovechamiento que corresponde a los terrenos comprendidos en el Estudio»; preceptos, los expuestos, que imponen la necesidad de un previo Plan de Ordenación, que sea base inexcusable del posterior Estudio de Detalle, sin que éste pueda utilizarse para sustituir a aquél y, menos aún —como ocurre en el caso actual— para modificarlo. (Sentencia de 23 de febrero de 1981, Ar. 681.)

CONSIDERANDO: Que el Estudio de Detalle es un instrumento introducido con carácter general en nuestro ordenamiento positivo por la Ley de reforma de 2 de mayo de 1975 y actualmente regulado en dicho artículo 14, que tiene por finalidad arbitrar un procedimiento flexible y de tramitación rápida que permita completar o adaptar a la realidad urbanística los Planes Generales, si se trata de suelo urbano, y los Parciales en los demás casos, reajustándolos y detallándolos en las deficiencias o imprevisiones de que adolezcan en relación exclusiva con las alineaciones, rasantes y ordenación de volúmenes y en este sentido es legalmente concebido para responder a la limitada y específica función de complemento o adaptación de una ordenación urbanística previa a la cual viene imperativamente subordinado el Estudio de Detalle, hasta el punto de que carece en absoluto de carácter innovativo o determinante en forma tal que ni siquiera en los dos supuestos citados, que constituyen su único contenido admisible, puede dejar de cumplir y respetar sustancialmente las alineaciones, rasantes y volúmenes que vengan establecidos y predeterminados en el Plan General o Parcial al que sirven de especificación o «detalle» y de acuerdo con ello es manifiesto que el Estudio de Detalle incurre en ilegalidad si, excediendo de ese fin estrictamente subordinado y complementario, intenta colmar un vacío de ordenación urbanística adoptando determinaciones originarias que son propias de los Planes, pues en tal caso bajo la denominación de Estudio de Detalle se encubrirá una auténtica planificación que, además de subvertir el grado jerárquico que corresponde a los distintos instrumentos legales de ordenación urbanística, quebrantará los preceptos de competencia y contenido que respectivamente los regulan, dando así ocasión al fraude de ley que supone eludir las cesiones obligatorias y demás efectos que vienen atribuidos a los Planes Generales y Parciales y a una inaceptable ruptura y dislocación del armónico y graduado conjunto normativo que

exige toda racional ordenación urbanística legalmente desarrollada. (Sentencia de 21 de enero de 1981, Ar. 181.)

2. PLANES GENERALES: FACTORES ECONÓMICOS

Para una correcta aprobación de un Plan General o Parcial, es factor fundamental la necesidad de que en el mismo se cumplan una serie de determinaciones o requisitos, al efecto exigidos en los artículos 9.º y 10 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, de aplicación en el presente caso, al haberse acometido la realización del aludido Plan bajo la vigencia de aquélla, requisitos de los que la sentencia apelada destaca la ausencia de lo establecido en los apartados b) y c) del número 2 del artículo 9.º y apartado a) del número 2 del artículo 10, por cuanto *no hay referencia suficiente, en forma de Memoria justificativa, en cuanto a la determinación de las etapas necesarias para la realización de la Ordenación, así como tampoco hay especificación de los medios económico-financieros disponibles afectos a la ejecución del Plan, requisito este último, cuya necesaria e ineludible observancia es destacada en una constante doctrina de esta Sala, en cuya línea, además de las sentencias aludidas en el fallo que se revisa, pueden citarse las más recientes de 14 y 24 de octubre de 1977 y 18 de junio y 5 de diciembre de 1979, doctrina que señala la necesidad, cuando menos, de indicar las fuentes de financiación que quedarán afectas a la ejecución del Plan, de acuerdo con una previsión lógica y ponderada que garantice la real posibilidad de su realización en función de la importancia de las determinaciones del planeamiento.* (Sentencia de 27 de enero de 1981, Aranzadi 297.)

3. PLANES: SUBORDINACIÓN DEL PLAN PARCIAL AL GENERAL

Tiene reconocido nuestro Tribunal Supremo, 1.º que no es posible el que un Plan Parcial de Ordenación pueda contradecir las previsiones del Plan General, so pena de incurrir en nulidad —sentencias de 26 de mayo de 1958, 14 de octubre de 1961, 12 de febrero de 1962, 17 de mayo de 1963, etc—; y 2.º que los Planes Parciales de Ordenación tienen su eficacia supeditada a los del Plan General que tratan de desarrollar, del que dependen, al que se encuentran vinculados y no siendo sino una consecuencia del mismo al que tienen que subordinar en su desarrollo práctico y legal sin posibilidad de contradecirlo o modificarlo —sentencias de 7 de marzo de 1967, 23 de febrero de 1968 y 29 de marzo de 1969—. (Sentencia de 20 de enero de 1981, Ar. 180.)

4. PLAN PARCIAL: FALTA DEL MISMO

Es reiterada la jurisprudencia en el sentido de que la falta del Plan Parcial por sí, no es título suficiente para la denegación de las licencias de construcción siempre que exista un Plan General de Ordenación y en éste se contengan las determinaciones necesarias para la edificación. (Sentencia de 2 de enero de 1981, Ar. 170.)

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO