

## 2. RESEÑA DE SENTENCIAS

**SUMARIO:** I. ACTO ADMINISTRATIVO: NULIDAD Y ANULABILIDAD.—  
II. AGUAS: 1. CANARIAS: AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA PARA SU ALUMBRAMIENTO. 2. ORDENANZA MUNICIPAL INTERVINIENDO EL DERECHO DE LOS PROPIETARIOS DE LOS FUNDOS EN QUE EL AGUA SE HALLE.—III. BIENES: 1. RECUPERACIÓN ADMINISTRATIVA. 2. RECUPERACIÓN ADMINISTRATIVA: DENEGACIÓN DE LICENCIA.—IV. CONTRATACION ADMINISTRATIVA: FALTA DE CONSIGNACIÓN PARA LA OBRA.—V. EXPROPIACION FORZOSA: 1. JUSTIPRECIO: PÉRDIDA DE VALOR DE LA MONEDA. 2. JUSTIPRECIO: MORA DE LA ADMINISTRACIÓN EN FIJARLO. 3. PREMIO DE AFECCIÓN: CÁLCULO.—VI. FUNCIONARIOS: 1. ARQUITECTO MUNICIPAL HONORÍFICO: CESE. 2. PENSIONES: HABER REGULADOR: PAGAS EXTRAORDINARIAS.—VII. HACIENDAS LOCALES: ARBITRIO DE PLUSVALÍA: VALORACIÓN.—VIII. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: NULIDAD DE ACTUACIONES.—IX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 1. ENTES LOCALES: «REFORMATIO IN PEIUS» EN EL RECURSO DE REPOSICIÓN. 2. RETRASO EN LA TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE.—X. POLICIA MUNICIPAL: 1. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS: CUADRAS, VAQUERÍAS DENTRO DE LA CIUDAD: TRASLADO. 2. LICENCIAS DE OBRAS: CADUCIDAD. 3. LICENCIA DE OBRAS: NATURALEZA. 4. LICENCIAS: PAGO DE DERECHOS Y TASAS: SU ALCANCE. 5. LIMITACIONES AL DERECHO DE EDIFICAR. 6. RUINA: DAÑOS NO REPARABLES POR MEDIOS NORMALES.—XI. SOLARES E INMUEBLES DE EDIFICACION FORZOSA: 1. DESALOJO DE ARRENDATARIO. 2. INCLUSIÓN EN EL REGISTRO: INMUEBLES ARRENDADOS PARA UN SERVICIO PÚBLICO.—XII. URBANISMO: 1. CESIÓN DE VIALES: SU RAZÓN DE SER. 2. ESTUDIOS DE DETALLE. 3. ESTUDIOS DE DETALLE: ALCANCE. 4. PLAN QUE MODIFICA LAS ZONAS VERDES FIJADAS EN EL PLAN ANTERIOR. 5. PROYECTOS DE URBANIZACIÓN: NATURALEZA.

## I. ACTO ADMINISTRATIVO

### NULIDAD Y ANULABILIDAD

CONSIDERANDO: Que el motivo genérica y abstractamente enunciado determinante de la nulidad se halla, en efecto, recogido en los mismos o equivalentes términos en el artículo 48, número 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo, como causa de anulabilidad del procedimiento, pero *es este mismo y específico concepto, el de «anulabilidad», contrapuesto o diferenciado del de nulidad absoluta o de pleno derecho, el que está delimitando el modo en que pueden hacerse valer eficazmente en el proceso, si bien es cierto que la nulidad absoluta puede denunciarse por cualquier persona que legítimamente actúe en el proceso y puede y debe ser apreciado de oficio, en cambio, la anulabilidad, y más claramente cuando la procedencia de su apreciación va ligada o está condicionada a que se dé una situación de indefensión, no puede ser invocada por cualquier persona ni siquiera puede apreciarse de oficio, sino que ha de ser alegada por aquél que real y subjetivamente estime ha padecido la indefensión, como consecuencia de la infracción formal que la haya podido originar. Nadie más que la parte que subjetivamente se considere indefensa puede denunciar tal infracción con trascendencia de anulabilidad, pues incluso en la hipótesis que el propio juzgador advierta la existencia objetiva de un defecto formal no puede situarse o subrogarse subsidiariamente en la situación de la parte para aducir presuntivamente una indefensión que nadie ha tratado siquiera de alegar.* (Sentencia de 13 de abril de 1981, Ar. 1.837.)

## II. AGUAS

### 1. CANARIAS: AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA PARA SU ALUMBRAMIENTO

CONSIDERANDO: Que *el alumbramiento de aguas subterráneas en Canarias se sujeta siempre a la intervención administrativa, habida cuenta de su escasez en esas Islas, lo que —como dice la sentencia de esta Sala de 30 de junio de 1978— impone que al respetar los derechos de los dueños de terrenos, se adopten por la Administración medidas que eviten la reducción de los caudales de alumbramientos ya existentes; si se trata de terrenos de dominio público o patrimoniales de los entes territoriales, el procedimiento a seguir es el regulado por la R. O. de 5 de junio de 1883, y si son terrenos de propiedad particular, la tramitación se establece en el D. de 14 de enero de 1965, por el que se aprobó el Reglamento para la ejecución de la Ley de 24 de diciembre de 1962, sobre aprovechamientos de aguas y auxilio a los mismos en Canarias; la naturaleza patrimonial de los bienes de propios de los Municipios y la coexistencia de esos dos procedimientos administrativos, posible originadora de conflictos, ha sido resuelta por la Jurisprudencia a favor de la Real Orden de 1883 en supuestos de alumbramiento de aguas en montes municipales de propios.* (Sentencia de 11 de marzo de 1981, Ar. 940.)

## 2. ORDENANZA MUNICIPAL INTERVINIENDO EL DERECHO DE LOS PROPIETARIOS DE LOS FUNDOS EN QUE EL AGUA SE HALLE

CONSIDERANDO: Que determinados los motivos: posible extracción de aguas del término municipal de Montroig, y los fines: velar por los intereses generales de la población, queda evidenciado que la intervención administrativa que tiende a garantizar el suministro de agua a la población y evitar su carencia, que podría producirse por extracciones masivas, no se halla adecuada a la legalidad vigente la Ordenanza impugnada que prohíbe el disfrute a sus propietarios, ya que se condiciona a la obtención de la autorización municipal el uso que les corresponde, artículo 23, párrafo 1.º, de la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879, por el que se autoriza al dueño de cualquier terreno para alumbrar aguas, apropiarse plenamente por medio de pozos artesianos y por socavones o galerías las aguas que existen debajo de la superficie de sus fincas, con tal que no distraiga o aparte aguas públicas o privadas de su corriente natural; «pudiendo el Alcalde de oficio, si se trata de aguas públicas, o por denuncia de los interesados, si son privadas destinadas a un servicio público, suspender las obras que amenazaren peligro de distraer o mermar aguas públicas o privadas afectas al servicio público, artículo 23, párrafo 2.º; *no estando facultada la Administración municipal a intervenir en el uso y disfrute de unas aguas de dominio privado, que se hallan comprendidas en la Ordenanza impugnada, restringiendo el derecho de propiedad y sometiéndolo a la obtención de una licencia que no atiende a la salvaguarda de los intereses generales y públicos relativos a la higiene y salubridad de las mismas*, en razón de cuyos fines sí podría intervenir el Municipio, según lo dispuesto en el artículo 101-1, letra c). (Sentencia de 3 de marzo de 1981, Aranzadi 892.)

### III. BIENES

#### 1. RECUPERACIÓN ADMINISTRATIVA

*La Administración está capacitada, como sujeto de derecho, para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, estando exenta de la necesidad, común a los demás sujetos, de recabar una tutela judicial; es más, para ser exactos, habrá que precisar que la Administración no sólo tiene el derecho de defender sus bienes, sino que lo que en realidad tiene es la obligación de ejercitar tal defensa: artículo 370 de la Ley de Régimen local; artículo 57 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales; artículo 338 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las citadas Corporaciones. (Sentencia de 13 de abril de 1981, Ar. 1.839.)*

## 2. RECUPERACIÓN ADMINISTRATIVA: DENEGACIÓN DE LICENCIA

*Tienen los Ayuntamientos la potestad o acción recuperatoria, prevista en el artículo 404 de la Ley de Régimen local, en relación con el artículo 55 del Reglamento de Bienes de 1955, que proclaman la autotutela de la defensa posesoria, precisa y necesaria para la pronta satisfacción del interés general, dentro de unas exigencias que eviten extralimitaciones o invasiones de la función jurisdiccional ordinaria —sentencia de 14 de febrero de 1976—, potestad de autotutela que faculta y fundamenta, excepcionalmente, la denegación de una licencia, si el ejercicio del derecho por ésta reconocido, atenta y conculca una situación posesoria, un uso común o vecinal, claro, patente y acreditado en la realidad —sentencias de 27 de marzo de 1961, 10 de diciembre de 1963 y 18 de enero de 1964, entre otras—, llegando a decir la sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 10 de junio de 1974, que los caminos vecinales, aunque fuesen simples sendas para peatones, están sujetos a la posibilidad de su reivindicación en vía administrativa. (Sentencia de 10 de marzo de 1981, Ar. 1.261.)*

## IV. CONTRATACION ADMINISTRATIVA

### FALTA DE CONSIGNACIÓN PARA LA OBRA

*La nulidad de los acuerdos de las Corporaciones y resoluciones de autoridades municipales y provinciales que habiliten gastos que no tengan crédito suficiente para satisfacerlo, artículo 709 de la Ley de Régimen local, por el que se faculta a la Administración hacer declaración de nulidad de esos acuerdos, no les faculta al incumplimiento de la obligación básica y causal que se faculta a la Administración a hacer declaración de nulidad de esos biese pactado como modo o fórmula para atender el gasto la contribución de terceros directamente beneficiados por la ejecución de aquélla, y que son ajenos al negocio jurídico bilateral y oneroso que comporta la relación contractual.*

CONSIDERANDO: Que desconocer esta relación jurídica de contrato de ejecución de obra, liberando al Ayuntamiento de Barcelona de la obligación de satisfacer su importe, constituiría un enriquecimiento indebido a favor de la Corporación municipal que carecería de base jurídica en que ampararse y alteraría el principio de inalterabilidad del contrato, con infracción evidente del artículo 51 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales. (Sentencia de 24 de marzo de 1981, Ar. 1.354.)

## V. EXPROPIACION FORZOSA

### 1. JUSTIPRECIO: PÉRDIDA DE VALOR DE LA MONEDA

CONSIDERANDO: Que en lo que respecta a los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de la devaluación monetaria, por lo que se solicita la actualización del justo precio, ha de reiterarse la doctrina de esta Sala expuesta, entre otras, en las sentencias de 30 de abril, 18 de junio y 3 de octubre de 1979; 18 de marzo y 6 y 7 de octubre de 1980, y 28 de enero último, estas dos últimas ya citadas, a tenor de la cual, y sintetizándola, «dicha devaluación en el procedimiento expropiatorio no tiene otros cauces legales de corrección que el abono de intereses establecido en la Ley de Expropiación Forzosa para la demora en la determinación del justo precio, y, en su caso, de su pago, sin perjuicio de la facultad de acudir a la retasación prevista en el artículo 58 de aquélla». (Sentencia de 27 de febrero de 1981, Ar. 1.689.)

### 2. JUSTIPRECIO: MORA DE LA ADMINISTRACIÓN EN FIJARLO

CONSIDERANDO: Que, por tanto, el problema de la inflación no repercute en la determinación del precio, que ha de hacerse en relación al tiempo a que corresponde, sino a la indemnización procedente por la mora de la Administración expropiante, tanto en el señalamiento del precio, como en el pago del mismo, una vez que se conozca por su fijación la cuantía del mismo, con la posibilidad que reconoce el artículo 58 de la Ley de Expropiación Forzosa de una nueva retasación, si transcurren dos años desde la fijación del precio sin efectuar el pago ni consignación; y esa indemnización por demora en la determinación del precio está reglada por el artículo 56 de la Ley de Expropiación Forzosa, sin que en la legalidad vigente, y dentro del ordenamiento jurídico que hemos de respetar y hacer respetar, quepa otra solución que la allí reseñada, el interés legal del precio fijado desde los seis meses de iniciado el expediente de expropiación hasta que se fije el justiprecio, y con efectos retroactivos, lo que supone una modificación sobre la norma general de que las cantidades sólo devengan estos intereses desde que son líquidas. (Sentencia de 10 de marzo de 1981, Ar. 824.)

### 3. PREMIO DE AFECCIÓN: CÁLCULO

Por imperativo de los artículos 47 de la Ley de Expropiación Forzosa y de su Reglamento, rectamente interpretado por reiterada Jurisprudencia, que por lo conocida no es necesario calendar, el cinco por ciento de afección ha de referirse exclusivamente al justiprecio y no a las indemnizaciones, por lo cual la cantidad a satisfacer al propietario de los bienes expropiados ha de reducirse en 25.000 pesetas, correspondientes al 5 por 100 de la indemnización de 500.000 pesetas concedida. (Sentencia de 5 de marzo de 1981, Ar. 813.)

## VI. FUNCIONARIOS

### 1. ARQUITECTO MUNICIPAL HONORÍFICO: CESE

**CONSIDERANDO:** Que, admitido por el recurrente, que su cese como Arquitecto municipal honorífico, puede acordarse unilateralmente, queda como motivo del recurso si fundamentado en determinadas afirmaciones, no probadas, es motivo de nulidad por desviación de poder. Alega el interesado que la Corporación no acredita los hechos que menciona como motivo de su cese, como le corresponde por aplicación del artículo 1.214 del Código Civil, ignorando la reiterada doctrina del Tribunal Supremo de que, presumiéndose que la Administración ejerce sus actividades conforme a derecho, es la parte que alega lo contrario quien ha de probar que ha usado de sus facultades para fines distintos de los perseguidos por el Ordenamiento jurídico, por lo que debe rechazarse tal razonamiento, y consecuentemente, desestimar el recurso, máxime teniendo en cuenta las razones invocadas por la sentencia recurrida, que estimando que podía ser cesado en la designación de Arquitecto honorífico sin razón o motivo alguno, si los motivos alegados no eran ciertos, ello no impediría su cese, y, en todo caso, su inexactitud podría dar lugar a exigencia de responsabilidades por el cauce penal si existiesen imputaciones injuriosas, o por el civil, para la exigencia de los perjuicios a que se refiere el artículo 1.902 del Código Civil. (Sentencia de 17 de marzo de 1981, Ar. 844.)

### 2. PENSIONES: HABER REGULADOR: PAGAS EXTRAORDINARIAS

**CONSIDERANDO:** Que la Sala se ha pronunciado ya, en la sentencia de 28 del pasado enero, acerca del tema debatido en esta apelación; el de la legalidad del apartado 9.º-1 de la Orden del Ministerio del Interior, fecha 15 de junio de 1978, que excluyó el concepto de pagas extraordinarias de la base reguladora de las pensiones acordadas por la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local, y se pronunció declarando nulo el citado precepto por haber infringido el Ordenamiento jurídico (arts. 23-1 y 26 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado), pues con tal precepto se vulneraron normas de superior rango, como son los artículos 9.º y 134 de la Ley de 12 de mayo de 1960 (creadora de la «Munpal») y 38-3 del Decreto de 6 de octubre de 1977 —que aprobó el texto articulado parcial de la Ley de Bases de Régimen local de 19 de noviembre de 1975—, en relación con los 41 y 98 de los Estatutos de la «Munpal» de 9 de diciembre de 1975, los de la Ley y Estatutos de la Mutualidad, en cuanto establecieron la inclusión del concepto de pagas extraordinarias en las bases de la cuota íntegra de cotización y de la de haberes reguladores de las prestaciones básicas, una de éstas la de jubilación; y el del Decreto de octubre de 1977, porque cuando éste desarrolla la base 40 de la aludida Ley de 1975, según venía impuesto por la disposición final 4.ª del Decreto-ley número 22, de 30 de marzo de 1977, lejos de preceptuarse la exclusión de las pagas extraordinarias de la base

reguladora de haberes pasivos de los funcionarios locales, los artículos 59 a 64, dedicados a los derechos económicos, en nada se refirieron a la base de haberes pasivos, y el 38-3 mantuvo en vigor la legislación específica de estos funcionarios, la contenida en los antes citados de la Ley de 1960 y Estatutos de 1975. Además, la mencionada disposición final 4.ª no afecta al artículo 20 de su Decreto-ley —artículo que establece la base reguladora de las pensiones pasivas, sin incluir las pagas extraordinarias— porque está comprendido en el título III, de disposiciones comunes, pero no en el I, a que ella alude, y trata de las retribuciones de los funcionarios de la Administración Civil del Estado en situación activa. (Sentencia de 4 de marzo de 1981, Aranzadi 812.)

## VII. HACIENDAS LOCALES

### ARBITRIO DE PLUSVALÍA: VALORACIÓN

CONSIDERANDO: Que cuanto antecede concuerda con la más reciente doctrina de esta Sala, que en sus sentencias de 3 de marzo de 1979 y 6 de marzo y 7 de noviembre de 1980, y en las que sus textos citan, tiene declarado: que según se infiere del artículo 511 de la Ley de Régimen local, *los índices de valoración, por su valor normativo, en tanto permanecen vigentes, son inexcusables para la exigibilidad del arbitrio, ya que la Administración municipal tiene que ajustarse a esos índices, por ser éste el sistema legal establecido; que el valor inicial que los Ayuntamientos han de tener en cuenta para la valoración de los terrenos a efectos del impuesto de plusvalía viene determinado por el artículo 511 de la Ley de Régimen local, en que se deja a dichos Ayuntamientos la elección, como facultad optativa, entre las valoraciones oficiales y las que figuren en las escrituras correspondientes de compraventa, opción que es, si cabe, aún más decisiva dentro del texto del artículo 107 del Reglamento de Haciendas locales de 4 de agosto de 1952, al establecer, en su número 2, que no será obligatoria la aceptación de valoraciones que se consignen en escrituras públicas, pero sí podrán tomarse como base dentro de los límites prevenidos en el párrafo 2 del artículo 511 de la Ley de Régimen local; y que si el artículo 511, en su número 3, hace posible la toma en consideración de los valores o precios consignados en las escrituras, contrae tal posibilidad a los correspondientes al comienzo del período impositivo y lo regula como facultad optativa para el Ayuntamiento, sin que pueda serle impuesto imperativamente el ejercicio de esta opción a las Corporaciones municipales por mandato de los Tribunales; o sea, en conclusión: que para la fijación del valor inicial de los terrenos los Ayuntamientos pueden, pero no vienen obligados a servirse necesariamente como medio de los valores incluidos en el índice trienal que corresponda, sino que están facultados para sustituir ese medio primario, en primer lugar, por los valores consignados en las escrituras o títulos correspondientes, y en defecto de éstos, por los que resulten de las valoraciones oficiales, etc., que relaciona el texto del número 3 del*

artículo 511, objeto de interpretación; y que si el Ayuntamiento no hace uso de esa facultad, la opción no la puede ejercitar, ni imponerle su ejercicio, el Tribunal, como se hace en la sentencia apelada. (Sentencia de 20 de marzo de 1981, Ar. 959.)

## VIII. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

### NULIDAD DE ACTUACIONES

CONSIDERANDO: Que además, como *el recurrir a la nulidad de actuaciones debe ser siempre una medida extrema* —sentencias de 5 de noviembre de 1963, 31 de marzo de 1966, 22 de febrero de 1968, 13 de marzo de 1969, 8 de mayo de 1974, 20 de febrero de 1976—, *debiendo ser aplicada con parsimonia y moderación la teoría jurídica de las nulidades en la esfera administrativa* —sentencias de 21 de enero de 1936, 4 de enero de 1963—, *distinguiendo entre vicios esenciales y aquellos que no lo sean* —sentencias de 21 de diciembre de 1951, 22 de noviembre de 1954, 12 de octubre de 1960— y *aplicando el principio de economía procesal, con el fin de evitar una repetición inútil de actuaciones si racionalmente se prevé que el resultado final sería el mismo* —sentencias de 10 de marzo de 1961, 23 de junio de 1962, 13 de diciembre de 1963, 22 de noviembre de 1966, 2 de mayo de 1968, 9 de febrero de 1972 y 9 de abril de 1975—. (Sentencia de 30 de marzo de 1981, Ar. 1.428.)

## IX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### 1. ENTES LOCALES: «REFORMATIO IN PEIUS» EN EL RECURSO DE REPOSICIÓN

CONSIDERANDO: Que el primer problema que se plantea en esta apelación consiste en determinar si los Ayuntamientos tienen o no facultad para resolver el recurso de reposición en perjuicio del recurrente, es decir, el llamado problema de la *reformatio in peius*, que en el caso de autos ha sido ejercitada por el Ayuntamiento demandado al dejar sin efecto la licencia condicionada de obras que había concedido el 15 de junio de 1976 al demandante y decretar en su lugar la denegación de la misma en su Acuerdo de 3 de agosto siguiente, resolutorio de la reposición interpuesta por dicho interesado, y tal problema debe ser resuelto en sentido afirmativo dado que la jurisprudencia reiterada, que el propio demandante cita en sus escritos procesales, claramente establece que *el principio prohibitivo de la «reformatio in peius» tiene excepción cuando un precepto de rango de Ley formal la autoriza expresamente*, y este supuesto es el que concurre en el campo de la actividad de la Administración local al disponer el artículo 369 de su Ley reguladora que «las autoridades

y Corporaciones locales no podrán revocar sus propios actos o acuerdos declaratorios de derechos subjetivos o que hubieran servido de base a una resolución judicial, salvo al resolver recursos de reposición...»; términos inequívocos que no dejan margen alguno a criterios interpretativos conducentes a negar dicha facultad. (Sentencia de 21 de abril de 1981, Ar. 1.854.)

## 2. RETRASO EN LA TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE

*La responsabilidad directa y objetiva de la Administración, iniciada en nuestro ordenamiento positivo por los artículos 405 a 414 de la Ley de Régimen local, consagrada en toda su amplitud en los artículos 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, 121, 122 y 123 de la Ley de Expropiación Forzosa y concordantes de su Reglamento, y culminada en el 106.2 de la Constitución, no autoriza a entender que existe obligación de indemnizar en todos los casos en que se produzca un retraso en la tramitación de un expediente administrativo, pues tal obligación no nace, al menos, cuando en ese retraso o paralización interviene fuerza mayor o conducta del propio administrado que se interpone o rompe el nexo causal entre el daño supuestamente producido y el funcionamiento del servicio público.* (Sentencia de 30 de marzo de 1981, Ar. 1.431.)

## X. POLICIA MUNICIPAL

### 1. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS: CUADRAS, VAQUERÍAS DENTRO DE LA CIUDAD: TRASLADO

Como las resoluciones de la Administración municipal se asientan, de modo primordial y esencial, en el artículo 13 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 30 de noviembre de 1961, el problema jurídico a resolver está en si tal precepto tiene prevalencia sobre la disposición transitoria 2.ª del mismo Reglamento, en cuanto se consagra en ella el respeto a los derechos adquiridos, y si, en consecuencia, conforme al repetido Reglamento y la Instrucción para su aplicación —Orden del Ministerio de la Gobernación de 15 de marzo de 1963—, se haría necesario, al carecer el Ayuntamiento de Lugo de las correspondientes Ordenanzas, previstas en el artículo 2.º de tal Instrucción, la intervención de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, para que se estableciesen las medidas correctoras necesarias que se regulan en tales disposiciones legales, habida cuenta de que a los recurrentes les fue conferido hace ya muchos años el derecho a tener las cuadras.

Hay que tener en cuenta que el artículo 13 del tan repetido Reglamento de 1961 comprende a las cuadras en su supuesto de hecho y sanciona la prohibición para el futuro y la clausura, ahora decretada, para las existentes en el casco urbano de las poblaciones en el plazo de diez años, a partir de su

entrada en vigor, la que se hará de oficio en las localidades de más de 10.000 habitantes, y una interpretación de conjunto y no aislada de las normas, que constituyen todo el contexto del Reglamento y de la Instrucción para su aplicación, claramente pregonan que *la disposición transitoria, al tratar de los derechos adquiridos, está contemplando más que nada aquellas actividades de tipo industrial de grado medio o negociales de características generales y, por lo mismo, la prohibición para los sucesivos y el traslado de las vaquerías, cuadras, etc., a que se refiere el analizado artículo 13 del Reglamento de 30 de noviembre de 1961, bajo la sanción de clausura de oficio para las existentes, no puede comprenderse en la predicha disposición transitoria 2.ª, lo que así bien se extrae del amplio plazo de diez años que se confiere a los titulares de actividades mercantiles de aquella naturaleza, que por su molestia e insalubridad deben desaparecer de los núcleos de población de cierta entidad.* (Sentencia de 24 de marzo de 1981, Ar. 1.350.)

## 2. LICENCIAS DE OBRAS: CADUCIDAD

El Ayuntamiento declaró la caducidad de una licencia por no haber empezado las obras en el plazo de seis meses que en dicha licencia se había fijado. El Tribunal Supremo declara tal acto ajustado a Derecho, y dice:

CONSIDERANDO: Que *la licencia de edificar, en cuanto acto administrativo de intervención en las actividades de los administrados con trascendencia urbanística, implica la adecuación de facultades particulares inherentes al derecho de propiedad, con normas urbanísticas preestablecidas para la ordenación de la ciudad, es decir, que la mencionada licencia constituye el ejercicio válido de una facultad dominical, realizado al amparo de lo dispuesto en el artículo 348 del Código Civil, y sin más limitaciones que las establecidas en las leyes y normas ordenancistas urbanas, licencias o autorizaciones para construir, que pueden ser otorgadas por la autoridad municipal con sujeción a condiciones que limiten la duración de su vigencia, tanto en cuanto al comienzo de las obras, como en lo que se refiere a la duración de las mismas, a fin de no demorar indefinidamente el ejercicio de la actividad autorizada, lo que podría suponer una paralización u obstáculo para el desarrollo de la vida municipal, limitación temporal para el ejercicio de la actividad autorizada por la licencia, que ha sido también admitida por la doctrina y la jurisprudencia «en aras de la seguridad jurídica y en evitación de peticiones carentes de seriedad y con fines especulativos» —sentencias de 16 de junio de 1977 y 21 de enero de 1980—, impidiéndose de esta forma la realización de una obra, autorizada conforme a la normativa urbanística vigente en el momento de la concesión de la licencia, largo tiempo después —años incluso, como en el presente caso— de haberse plasmado una nueva ordenación urbana que alterare sustancialmente la anterior, desarrollándose el aludido límite temporal para llevar a cabo la obra autorizada, en la figura de la caducidad de la licencia, en el supuesto, repetimos, de que aquélla no se inicie o se realice en los plazos fijados al efecto, salvo cuando ello ocurra por causas impeditivas de fuerza mayor o por culpa de algún evento ajeno a la voluntad del titular de la licencia y derivado de una actividad del ente municipal autorizante de*

la obra en cuestión, *extinción de la licencia* por el transcurso de los plazos señalados en la misma, *que no se produce de forma automática, sino que debe existir siempre la previa declaración municipal* que así lo establezca, con fundamento concreto en una norma de las Ordenanzas del Municipio, que expresamente haya regulado la figura extintiva de la caducidad, según se ha declarado ya por esta Sala en la sentencia de 16 de junio de 1980. (Sentencia de 25 de febrero de 1981, Ar. 1.151.)

### 3. LICENCIA DE OBRAS: NATURALEZA

CONSIDERANDO: Que *la licencia, como acto de control preventivo, no es constitutivo, sino meramente declarativo de un derecho preexistente del administrado, ya atribuido por el ordenamiento urbanístico y por el Derecho civil; la licencia no transfiere facultades, sino que remociona límites, por lo que en su otorgamiento o denegación se ha de actuar dentro de la más estricta legalidad* —sentencias de 31 de octubre de 1958, 23 de octubre de 1964, 30 de abril de 1969, 12 de marzo de 1973, 24 de enero de 1978—, *pues la Administración no es libre para decidir si otorga o no la licencia, puesto que el contenido del acto ha de ser por entero reglado* —sentencia de 3 de enero de 1975—, *lo que impide establecer restricciones discrecionales* —sentencias de 24 de marzo de 1975 y 24 de enero de 1978—, *en cuanto el contenido del acto no depende del libre arbitrio o de la discrecionalidad de la Administración, pues ésta ha de actuar vinculada a los dictados de las normas y de los Planes operantes en cada caso* —sentencias de 8 de noviembre de 1972, 15 de enero de 1976 y 24 de enero de 1978—. (Sentencia de 21 de febrero de 1981, Ar. 1.147.)

### 4. LICENCIAS: PAGO DE DERECHOS Y TASAS: SU ALCANCE

*Como ha declarado la Jurisprudencia del Tribunal Supremo* —sentencias de 22 de febrero y 8 de mayo de 1965, 7 de junio y 3 de octubre de 1972 y otras—, *el abono de tasas y arbitrios nunca puede suplir a la ineludible, definitiva y expresa licencia, por ser la única que constituye la declaración de voluntad de la Administración pública, que permite a otro sujeto público o privado el ejercicio de su derecho*. (Sentencia de 4 de marzo de 1981, Aranzadi 893.)

### 5. LIMITACIONES AL DERECHO DE EDIFICAR

*Los Ayuntamientos, como integrantes de la Administración pública, ostentan evidentemente la potestad de someter el ejercicio de determinados derechos individuales, como es el de propiedad, a la exigencia de la previa licencia, con la finalidad de armonizar el disfrute del derecho, con las exigencias que impone el interés general. Pero cualquier condicionamiento del dominio, y, en consecuencia, del ius edificandi, tiene que estar recogido en disposiciones —legales o reglamentarias— de carácter general, previamente establecidas*

*por los órganos competentes y mediante el procedimiento previsto en cada caso, de tal manera que el condicionamiento o la limitación afecte no a un supuesto singular dependiente de la discrecionalidad administrativa, sino a la generalidad de supuestos análogos, para que sea la propia Administración la primera obligada a exigir y a cumplir el condicionamiento por ella establecido. (Sentencia de 19 de febrero de 1981, Ar. 1.062.)*

## 6. RUINA: DAÑOS NO REPARABLES POR MEDIOS NORMALES

CONSIDERANDO: Que conforme al artículo 170-2 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, hoy artículo 183-2 del Texto Refundido de 9 de abril de 1976, y jurisprudencia que se citará en los Vistos, existen tres clases de ruina: a) ruina física, constituida por daños no reparables técnicamente por los medios normales; b) ruina económica, cuando el coste de reparación de los daños existentes sea superior al 50 por 100 del valor actual del edificio o plantas afectadas, excluido el valor del solar, y c) ruina urbanística, si existen circunstancias urbanísticas que aconsejaren la demolición del inmueble; *con respecto a los daños no reparables técnicamente por medios normales, hay que indicar que la normalidad o anormalidad no se refiere a que la técnica que haya que utilizar para hacer desaparecer el daño sea la habitual o extraordinaria que se utilice para la clase de obra que se realice, sino si la técnica que se usa sea la correspondiente a una simple reparación u obra de conservación que exija la higiene o el ornato —medios normales de reparación—, o correspondan a una obra de consolidación de elementos estructurales importantes de la edificación, que lleva consigo el derribo del elemento dañado y su posterior reconstrucción —medios anormales de reparación—. (Sentencia de 11 de febrero de 1981, Ar. 1.067.)*

## XI. SOLARES E INMUEBLES DE EDIFICACION FORZOSA

### 1. DESALOJO DE ARRENDATARIO

El párrafo 3.º del artículo 161 de la Ley del Suelo —texto refundido de 9 de abril de 1976— exige, con carácter previo al desalojo de los arrendatarios de un inmueble incluido en el Registro Municipal de Solares, el pago o depósito de la indemnización, fijada de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa, en el supuesto de no existir avenencia entre los interesados sobre la cuantía de la indemnización, tesis que es totalmente correcta, tal como ya reiteradamente lo tiene declarado esta Sala —sentencias de 21 de marzo de 1979 y 20 de mayo y 9 de junio de 1980, como más recientes—, a tenor de cuya doctrina categóricamente se establece *la imposibilidad legal de desahucio en los supuestos de fincas incluidas en el Registro Municipal de Solares, sin antes haberse fijado la indemnización y pagarse o depositarse la misma. (Sentencia de 26 de marzo de 1981, Ar. 1.426.)*

## 2. INCLUSIÓN EN EL REGISTRO: INMUEBLES ARRENDADOS PARA UN SERVICIO PÚBLICO

*El artículo 6-1-a) del vigente Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares —Decreto de 5 de abril de 1964, núm. 635— exceptúa de su normativa general, contenida en los artículos precedentes, las construcciones destinadas a uso o servicio público; pero la jurisprudencia, al fijar el alcance de la excepción estatuida en el apartado a) del artículo 6 del Reglamento de 5 de marzo de 1964, conforme a la cual no se hallan sujetos a las normas sobre edificación y enajenación forzosas las construcciones destinadas al uso o servicio público, estableciera con un criterio restrictivo que la aplicación de tal disposición requiere no sólo que el inmueble pertenezca a una entidad pública, sino además que esté destinado de modo permanente e indefinido al cumplimiento de un fin de esta naturaleza —sentencias de 31 de enero de 1979, 29 de abril de 1977, 17 de febrero de 1976 y las en ellas citadas—, y, por consiguiente, cuando tal dedicación no existe, como en el supuesto de que el ente público disfrute la finca como arrendatario, aunque su goce permita prestar un servicio de aquel carácter, el precepto excepcional examinado no puede amparar este aprovechamiento impidiendo la inclusión del edificio en el Registro de Solares. (Sentencia de 25 de marzo de 1981, Ar. 1.358.)*

## XII. URBANISMO

### 1. CESIÓN DE VIALES: SU RAZÓN DE SER

*CONSIDERANDO: Que desde la entrada en vigor de la Ley de Reforma de 2 de mayo de 1975, refundida en el Texto de 9 de abril de 1976, y al margen de toda crítica a la citada sentencia en 2 de junio de 1970, no puede ya sostenerse que la cesión obligatoria y gratuita de terreno para viales tenga su casa legitimadora en un correlativo beneficio que de manera singularizada y exacta compense el sacrificio económico de la cesión, ni que ésta sea incompatible con el sistema de expropiación, pues los términos que sobre dicha materia se emplean en el capítulo V de la Exposición de Motivos de la Ley mencionada de 1975, la redacción y colocación sistemática de los artículos 83.3, 84.3, 120.1, del Texto Refundido, y el contenido de los 97.2 y 124.1 del mismo Texto obligan a tener por superada dicha concepción y declarar que la causa legitimadora de la cesión de viales viene residenciada en el beneficio general que se deriva del proceso de urbanización, y que dicha cesión es aplicable a todos los sistemas de actuación, incluido el de expropiación, sin perjuicio del remedio corrector de la reparcelación en todos aquellos casos en que resulte preciso para conseguir la justa distribución de los beneficios y cargas entre todos los afectados por la acción urbanizadora. (Sentencia de 6 de marzo de 1981, Ar. 897.)*

## 2. ESTUDIOS DE DETALLE

CONSIDERANDO: Que efectivamente, y según ya se ha declarado por esta Sala —sentencias (dos) de 30 de septiembre de 1980 y 23 de febrero y 4 de marzo de 1981—, los *Estudios de Detalle*, por mandato de lo establecido en el artículo 14 del vigente Texto refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, *se circunscriben a aplicar determinaciones ya concretas de los Planes, de lo que se infiere, por lo que al presente supuesto interesa, que como la fijación del uso de los terrenos y su edificabilidad es materia exclusiva de los Planes Generales de Ordenación Urbana*, por así disponerlo los artículos 11-1 y 12-2-1, apartados b) y c), de la anteriormente citada Ley, *no pueden los Estudios de Detalle, al ser meros instrumentos para el desarrollo de la norma superior del planeamiento, alterar en modo alguno, en su proyección sobre un determinado terreno, el uso y edificabilidad que en cuanto al mismo determina el Plan General.* (Sentencia de 15 de abril de 1981, Ar. 1.847.)

## 3. ESTUDIOS DE DETALLE: ALCANCE

CONSIDERANDO: Que según ya se ha declarado por esta Sala —sentencias de 30 de septiembre de 1980 y 23 de febrero de 1981—, y asimismo se destaca con acierto en la ahora apelada, los *Estudios de Detalle*, por mandato de lo establecido en el artículo 14 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo, *se circunscriben a aplicar determinaciones ya concretas y pormenorizadas de los Planes Generales, de lo que se infiere, por lo que al presente supuesto interesa, que como la fijación del uso de los terrenos y su edificabilidad es materia exclusiva de los aludidos Planes Generales Municipales de Ordenación*, por así disponerlo los artículos 11-1 y 12-2-1, apartados b) y c), de la anteriormente citada Ley, *no pueden los Estudios de Detalle, al ser meros instrumentos para el desarrollo de la norma superior del planeamiento, alterar en modo alguno, en su proyección sobre un determinado terreno, el uso y edificabilidad que en cuanto al mismo se determine en el Plan General de Ordenación.* (Sentencia de 4 de marzo de 1981, Ar 895.)

## 4. PLAN QUE MODIFICA LAS ZONAS VERDES FIJADAS EN EL PLAN ANTERIOR

CONSIDERANDO: Que el artículo 1-1 de la Ley antes citada, y asimismo también el artículo 50 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo, *protegen la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en los Planes, y esta protección hay que entenderla con independencia de que los espacios globales resultantes de la modificación de dichos Planes sean o no superiores* —sentencia de 19 de abril de 1979—, *bastando, en su consecuencia, una distinta zonificación o incluso una discrepancia entre lo previsto en el Plan en cuanto a zonas verdes o espacios libres y lo que se pretende llevar a cabo en la nueva ordenación urbanística, en cuanto suponga alteración o supresión de cualquier espacio urbanístico que tuviera aquel*

*destino, para que se tenga que acudir a la específica tramitación establecida en el número 2 del precitado artículo 1.º de la Ley 158/63, tramitación igualmente recogida en el aludido artículo 50, habiéndose llegado por la jurisprudencia a entender, en el sentido anteriormente expuesto, tal como resulta, en general, de las sentencias de esta Sala de 12 de enero de 1973, 12 de febrero de 1975 y 5 de junio de 1978, que no debe permitirse ninguna modificación, aunque sea mínima, aunque suponga permuta de superficie o ampliación en otro lindero, o incluso, aunque sea un mero cambio de zona verde en vial de uso público.* (Sentencia de 17 de marzo de 1981, Ar. 1.803.)

## 5. PROYECTOS DE URBANIZACIÓN: NATURALEZA

CONSIDERANDO: Que *los Proyectos de Urbanización* no reciben una definición precisa en cuanto a su naturaleza y contenido *hasta la Ley 19/1975*, según afirma su propio preámbulo; pero antes de ella *nuestro Tribunal Supremo* se había pronunciado sobre esta figura urbanística y, entre otras declaraciones que no hacen al caso, afirmó en su sentencia de 21 de diciembre de 1972, que «una cosa es el planeamiento urbanístico y otra, muy diferente, la ejecución o puesta en práctica de lo que, por vía general, se establece en ese planeamiento, por lo que los Proyectos de Urbanización *son verdaderos actos concretos y ejecutivos de lo que por vía general e indiscriminada se establece en los Planes*», y en la ya citada sentencia de 16 de noviembre de 1974, que «*los Proyectos de Urbanización escapan de la esfera peculiar del planeamiento, para entrar de lleno en la ejecución, es lo cierto que una vez aprobados aquéllos, se integran en la normativa ordenadora de pleno derecho, y junto con los Planes constituyen la pauta que ha de servir para otorgar o denegar las licencias para concretos proyectos de construcción de edificios e infraestructuras...*» (Sentencia de 18 de marzo de 1981, Ar. 1.310.)

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO

