

2. RESEÑA DE SENTENCIAS

SUMARIO: I. ACTO ADMINISTRATIVO: 1. FIRMEZA Y CAUSAR ESTADO. 2. INTERPRETACIÓN. 3. NULIDAD.—II. ALCALDES: CESE EN EL CARGO POR HABER SIDO EXPULSADO DEL PARTIDO POLÍTICO A QUE PERTENECÍA.—III. ARQUITECTOS: ALCANCE DEL VISADO DEL COLEGIO.—IV. AYUNTAMIENTOS: SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE: NO SON PÚBLICAS.—V. BIENES: 1. CAMINOS RURALES. 2. RECUPERACIÓN ADMINISTRATIVA.—VI. HACIENDAS LOCALES: 1. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: SUJECCIÓN AL ARBITRIO. 2. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TERRENOS RÚSTICOS: CARGA DE LA PRUEBA.—VII. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: PLAZO PARA INTERPONER LA ACCIÓN.—VIII. MONUMENTOS HISTORICO-ARTÍSTICOS: GASTOS DE CONSERVACIÓN.—IX. POLICIA MUNICIPAL: 1. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS: VERTEDERO DE BASURAS. 2. FALTA DE LICENCIA. 3. LICENCIAS: SILENCIO POSITIVO INOPERANTE. 4. LICENCIA DE OBRAS: ACTIVIDAD REGLADA. 5. LICENCIA ANULADA POR HABER SIDO CONCEDIDA POR ERROR: INDEMNIZACIÓN. 6. LICENCIA: CONCEDIDA ERRÓNEAMENTE PARA EDIFICAR EN ZONA VERDE. 7. LICENCIA DE OBRAS: NATURALEZA JURÍDICA. 8. LICENCIA DE OBRAS: LIMITACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD NO ESTABLECIDAS EN DISPOSICIONES GENERALES. 9. OBRAS SIN LICENCIA. 10. RUINA: DICTÁMENES TÉCNICOS: NO SON VINCULANTES. 11. RUINA: NUEVA RESOLUCIÓN. 12. RUINA: REPARACIÓN POR MEDIOS TÉCNICOS NORMALES.—X. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 1. CÓMPUTO DE PLAZOS. 2. «SOLVE ET REPETE». 3. VALOR DE LAS INFRACCIONES COMETIDAS EN UN EXPEDIENTE.—XI. URBANISMO: 1. ACCIÓN PÚBLICA. 2. ACCIÓN PÚBLICA: PLAZO. 3. ESTUDIOS DE DETALLE: CONTENIDO. 4. INFORMACIÓN DE LOS ADMINISTRADOS. 5. PLANES ESPECIALES. 6. PLANES PARCIALES.

I. ACTO ADMINISTRATIVO

1. FIRMEZA Y CAUSAR ESTADO

La Sala 4.ª de dicho Alto Tribunal proclamó que «debe resaltarse la diferencia de contenido entre ambas ideas —refiriéndose a las de ‘causar estado’ y ‘firmeza’— como caracterizadoras de dos clases diferentes de actos administrativos o de dos situaciones distintas de los mismos», porque, debiendo ser entendida, la primera, «en el sentido otorgado por la doctrina y por la jurisprudencia y que es coincidente con el de la descripción del artículo 37 de la Ley Jurisdiccional, es decir, el de actos no susceptibles de recurso ordinario en vía administrativa», ha de conceptuarse el «acto firme», como expresivo de la insusceptibilidad de toda revisión, «de un modo global» —sin ceñirnos solamente a la vía administrativa— «para referirlo a todos aquellos actos que ya no pueden ser objeto de impugnación alguna, ni administrativa, ni jurisdiccional», conforme al «sentido verdaderamente definitorio y diferenciador que ha sido, por otra parte, el que la Jurisprudencia ha venido dando a la firmeza en relación con la excepción de acto confirmatorio del artículo 40, a), de la Ley Jurisdiccional». (Sentencia de 26 de septiembre de 1981, Ar. 3.850.)

2. INTERPRETACIÓN

Como se recomienda en el artículo 3 del citado Texto Preminar del Código Civil, la interpretación de las normas y, consiguientemente, de los actos administrativos, no puede estar supeditada exclusivamente a su literalidad, sino a su sentido, y, sobre todo, a su espíritu y finalidad. (Sentencia de 26 de septiembre de 1981, Ar. 3.849.)

3. NULIDAD

CONSIDERANDO: Que a este respecto debe partirse como premisa jurídica que *en Derecho administrativo, y en materia de invalidez, la regla general es la anulabilidad y la excepción la nulidad radical*, excepción que sólo se da en los casos específicamente comprendidos en el artículo 47 de la Ley de Procedimiento administrativo o en aquellos otros en que la normativa vigente así lo establezca expresamente, y *ello porque la sanción de nulidad es una medida extrema que al tratar de evitar la supervivencia de efectos evidentemente ilícitos, inmorales y contrarios al interés público, sólo debe apreciarse en aquellos casos de gravísimas infracciones tipificables, sin género de dudas, en alguno de los supuestos legales. (Sentencia de 15 de junio de 1981, Ar. 2.686.)*

La nulidad de pleno derecho, base de la pretensión ahora esgrimida por el apelante, ya había sido alegada anteriormente por éste, y denegada en

actos administrativos municipales firmes y consentidos, porque contra los mismos el accionante no tuvo a bien acudir en tiempo y forma ante esta Jurisdicción contencioso-administrativa, y en este supuesto, ya no puede pretenderse ahora un nuevo planteamiento de la nulidad radical del tantas veces aludido acuerdo de 21 de noviembre de 1975, so pretexto de que aquella causa de impugnación es alegable en tanto subsista el citado acuerdo, por cuanto frente a ello es de oponer, insistimos, que la nulidad indicada había sido ya anteriormente alegada y rechazada, y no es jurídicamente correcto volver a tratar ahora, en el momento en que el apelante lo ha tenido a bien, lo que éste debió impugnar en tiempo hábil para ello, acudiendo a los Tribunales, al efecto de que por los mismos se determinase si la nulidad de pleno derecho entonces ya alegada había sido correcta o incorrectamente rechazada por el Ayuntamiento apelado. (Sentencia de 13 de mayo de 1981, Ar. 2.813.)

II. ALCALDES

CESE EN EL CARGO POR HABER SIDO EXPULSADO DEL PARTIDO POLÍTICO A QUE PERTENECÍA

Se estima ajustado a Derecho el acuerdo del Ayuntamiento por el que se dispuso el cese del Alcalde al ser notificada la Corporación por el partido político a que pertenecía, y en cuya virtud había sido designado Alcalde, que el mismo había sido expulsado del partido. (Sentencia de 7 de octubre de 1981, Ar. 4.079.)

III. ARQUITECTOS

ALCANCE DEL VISADO DEL COLEGIO

CONSIDERANDO: Que aunque la sentencia apelada trata en los Considerandos 3.º a 5.º el tema del *visado de los Colegios de Arquitectos a los proyectos de obras en relación con el procedimiento de otorgamiento de licencia municipal de edificación*, no saca las consecuencias que eran de esperar en relación con los acuerdos del Colegio de Arquitectos de Sevilla de 10 de julio y 23 de septiembre de 1975, en cuanto que no sólo deniegan visado del proyecto de obra presentado con base en el Acuerdo municipal de 26 de febrero de 1975, sino que intentan bloquear la continuación del procedimiento de licencia mediante la apertura de un recurso de reposición improcedente con evidente incorrección jurídica, ya que *estos Colegios profesionales carecen de competencias objetivas en cuanto al otorgamiento de las licencias de edificación, consecuencia de su carácter y fines meramente corporativos, constituyendo*

«el visado» un acto de control mediante el cual el Colegio comprueba y acredita la adecuación de un trabajo a la normativa general y corporativa que lo regula y, en especial, el cumplimiento de los requisitos subjetivos de su autor para suscribirlo y asumir ante el Estado y sociedad la responsabilidad facultativa dimanante, sin que el cometido que le atribuye el artículo 228 del Texto Refundido desnaturalice su carácter, ya que su ratio obedece a la necesidad de que se examine el proyecto para dejar constancia de la existencia de alguna infracción urbanística de las calificadas de graves en el artículo 226, 2, de la propia Ley del Suelo; mas tal facultad no supone otra cosa que apoderar a los Colegios para que en el ámbito de sus competencias internas velen porque sus colegiados no incurran en alguna de las referidas infracciones, colaborando indirectamente al ejercicio de las competencias urbanísticas que la Ley otorga, en este caso, a los Ayuntamientos, sin poder ser interferidos por los Colegios que, por demás, carecen de facultades oponibles a terceros no colegiados o a la propia Administración (discutirle facultades que le son propias), por lo que convertir lo que es trámite concreto y limitado (tanto por el objeto como por los sujetos a que afecta) en una competencia material urbanística constituye una indudable infracción legal, como sin duda ha ocurrido en el caso de autos al configurar el Colegio su intervención como un acto administrativo en sentido propio (declaró la procedencia de la impugnación a través de la reposición y posterior vía contenciosa, etc.) en lugar de haberse limitado a formular su opinión sobre la posible infracción mediante acuerdo denegatorio del visado y con efectos no erga omnes, sino referidos a la estricta e interna relación corporativa con su colegiado y sin que puedan sustraerse a la obligación legal —art. 49, 2, del Reglamento de Disciplina Urbanística de 23 de junio de 1978— de entregar a los interesados los ejemplares del proyecto sometidos a visado, cualquiera que sea la decisión colegial, ya que no es correcta la retención y menos la vía de los recursos en relación con los interesados no colegiados, aunque sí ha de hacer constar las razones urbanísticas motivadoras de la denegación, que podrán integrarse en el procedimiento de concesión de licencia junto con las razones contrarias ofrecidas por el propietario en apoyo de su petición de licencia (párrafo 1.º del artículo citado) y que ha de valorar, como base de decisión, la autoridad municipal. (Sentencia de 28 de mayo de 1981, Ar. 2.179.)

IV. AYUNTAMIENTOS

SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE: NO SON PÚBLICAS

CONSIDERANDO: Que aparece con toda nitidez, por ordenarlo el artículo 213 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, que las sesiones de la Comisión Permanente no son públicas, y este precepto no está derogado por el artículo 28, apartado 5, de la Ley 39/1978, de Elecciones locales, como pretende el Ayuntamiento oponente.

te: 1.º Porque esta Ley no regula otra cosa que el procedimiento electoral y su momento final: la constitución de la Corporación y sus Comisiones para que pueda comenzar a funcionar; no entra a regular el funcionamiento y, por tanto, no tiene por qué decir si las sesiones de la Permanente deben ser públicas o privadas; 2.º Históricamente las sesiones de la Permanente siempre han sido privadas; 3.º El apartado 5 del artículo 28 citado dice que: «Las sesiones serán 'públicas'», pero este artículo se refiere exclusivamente a la sesión de constitución de la Corporación, y usa el plural porque cabe la posibilidad de que la constitución precise de varias sesiones, si no existe *quorum* bastante en la primera (apartado 2 del mismo artículo); 4.º *La Constitución consagra el principio de la democracia representativa, y por tanto el pueblo sólo podrá tener intervención en los órganos representativos cuando la Ley claramente lo disponga, como, por ejemplo, en las Corporaciones con el sistema de Concejo abierto, o ser espectador de sus actividades también por disponerlo la Ley; así las sesiones del Congreso son públicas, pero no lo son las de sus comisiones.* (Sentencia de 2 de julio de 1981, Ar. 3.153.)

V. BIENES

1. CAMINOS RURALES

La Jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal de Justicia, desarrollando los conceptos aludidos en el apartado b) del artículo 107 y en el apartado d) del artículo 124 de la Ley de Régimen local, reconoce la existencia de unos caminos rurales de carácter rudimentario que se ajustan a la configuración del terreno, originados por el tránsito espontáneo y reiterado de los vecinos para comunicar pequeños núcleos urbanos o simplemente sus zonas de cultivo o aprovechamiento dentro de un término municipal, que no pueden ser excluidos de la protección que les asegura los artículos 370 y 404 de la Ley de Régimen local y 55 del Reglamento de Bienes de las Entidades locales, atendiendo su indiscutible condición de bienes de uso público municipal de acuerdo con el artículo 184 y 3.º de la Ley y Reglamento antes citados (sentencias de 26 de marzo de 1957, 28 de abril de 1960, 5 de julio de 1961, 10 de septiembre de 1963 y últimamente 6 y 17 de marzo y 27 de abril y 26 de mayo de 1978), y el mantenimiento de aquella situación posesoria de aquella tenencia, en palabras empleadas por el Reglamento de Bienes de las Entidades locales en su artículo 55, cae de lleno dentro del ámbito propio de la esfera administrativa que obliga a las Corporaciones locales a recuperar la tenencia y repeler las usurpaciones recientes de bienes de uso público, sin que quepa, como dice la sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 1978, minimizar la acción administrativa hasta el extremo de hacerla irrealizable, cual ocurriría si se hallare maniatada en su intervención justificativa del procedente derecho posesorio de sus bienes, lo que indudablemente debe valorarse con mayor intensidad cuando de bienes de uso público se trate, ya

que éstos tienen de por sí su propio justificante de facto, que los delata como tales, aunque no figuren minuciosamente relacionados en ningún inventario municipal ni se hallen de antemano catalogados. (Sentencia de 13 de junio de 1981, Ar. 2.684.)

2. RECUPERACIÓN ADMINISTRATIVA

CONSIDERANDO: Que entre los privilegios de autotutela que el Ordenamiento jurídico atribuye a la Administración pública figura como uno de los más característicos el de autoprotección posesoria a través del interdicto propio que le permite la recuperación administrativa de los bienes de su pertenencia cuando sean indebidamente detentados por otras personas, autotutela que tiene el límite temporal de un año respecto de los bienes patrimoniales, límite que no es aplicable en relación con los bienes de dominio público. Esa potestad recuperatoria halla su manifestación normativa, en lo que atañe a las Corporaciones locales, en el artículo 404 de la Ley de Régimen local y en el artículo 55 del Reglamento de Bienes de las citadas Corporaciones. Ahora bien, para que la Administración pueda hacer uso legítimo de tal facultad es preciso, según recuerda una reiterada jurisprudencia, que en el expediente obren datos y elementos de juicio bastantes para que pueda estimarse que los bienes objeto de recuperación son de la pertenencia de la Administración, que pone en marcha tal actuación administrativa privilegiada. Con la correlativa consecuencia de que en caso contrario, cesa el privilegio y la Administración, como cualquier otro sujeto de derecho, deberá interponer la tutela jurisdiccional acreditando la relación de dominio público o patrimonial de que se trate. Tal facultad, por su carácter excepcional y privilegiado, sólo cabe ejercitarla cuando la vía de recuperación administrativa se encuentre respaldada por una prueba plena y acabada —sentencias, entre otras, de 27 de enero de 1970, 29 de noviembre de 1971, 20 de mayo y 23 de octubre de 1974 y 14 de octubre de 1975—, lo que no ocurre en el caso de autos, ya que en las actuaciones practicadas no aparece acreditado que el camino en el que el Ayuntamiento pretende quede establecido el paso constituya un bien de uso público municipal. (Sentencia de 7 de julio de 1981, Ar. 3.228.)

VI. HACIENDAS LOCALES

1. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: SUJECCIÓN AL ARBITRIO

CONSIDERANDO: Que sobre si está o no exento del arbitrio del terreno en cuestión, hay que declarar que está sujeto a la imposición conforme a lo ordenado por el artículo 510 de la Ley de Régimen local, interpretado por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo —sentencias, entre muchas más, de 2 de marzo, 25 de mayo, 4 y 6 de julio de 1973, 22 de enero y 7 de febrero de 1974,

17 de abril de 1975, 10 de abril de 1976, etc.—, de lo que resulta que todos los terrenos del término municipal del Ayuntamiento de la imposición, salvo los que se encuentran afectos a una explotación agrícola, forestal, ganadera o minera, están sujetos al arbitrio. (Sentencia de 13 de septiembre de 1981, Aranzadi 3.313.)

2. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TERRENOS RÚSTICOS: CARGA DE LA PRUEBA

CONSIDERANDO: Que como bien argumenta la sentencia apelada, siendo la parte apelante quien alega que los terrenos estaban afectos a una explotación agrícola, era a ella a quien incumbía la prueba de este hecho, no ya por aplicación de lo dispuesto en el artículo 1.214 del Código Civil —la obligación tributaria no deja de ser una obligación que nace de la Ley—, sino más específicamente por aplicación de lo dispuesto en el artículo 114 de la Ley General Tributaria, según la cual tanto en el procedimiento de gestión como en el de resolución de las reclamaciones, quien haga valer su derecho deberá probar los hechos normalmente constitutivos del mismo, por lo que siendo la norma general proclamada por el artículo 510 de la Ley de Régimen local la sujeción al arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos de todos los situados dentro del término municipal, con excepción de los que estén afectos a una explotación agrícola, era a quien alegaba la existencia de esa explotación, como hecho constitutivo de su derecho o impeditivo del ejercitado por la parte adversa quien debió de probar la realidad de esa explotación. (Sentencia de 11 de julio de 1981, Ar. 3.036.)

VII. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

PLAZO PARA INTERPONER LA ACCIÓN

CONSIDERANDO: Que el Tribunal Supremo, recogiendo una doctrina ya reiterada anteriormente —16 de marzo de 1965, 12 de junio de 1973, etc.—, ha declarado en su sentencia de 16 de marzo de 1977 «que la Ley de la Jurisdicción otorga a los administrados en los artículos 54 y 58 un derecho de opción para interponer el recurso contencioso, bien contra el acto administrativo presunto, producido por silencio, en el plazo de un año a contar de la fecha de interposición del recurso de reposición o esperar a que se produzca la resolución expresa del mismo, derecho que es de naturaleza alternativa, por lo que el actor al no haber hecho uso de la acción contenciosa contra los acuerdos denegatorios tácitos de la reposición interpuesta..., prefiriendo esperar la resolución expresa..., aunque ésta se produjo después de transcurrir el plazo de un año a contar de la fecha de interposición de aquellos recursos de reposición, no se puede estimar que el recurso contencioso promovido... incurra

en la causa de inadmisibilidad opuesta por el Abogado del Estado del artículo 82-c), en relación con los artículos 40-a), 54-1 y 58-2 de la Ley de la Jurisdicción, porque el instituto del silencio administrativo negativo se ha establecido en favor de los administrados y no de la Administración para una mayor tutela y eficacia de los derechos de aquéllos, permitiéndoles recurrir en esta vía jurisdiccional a partir del momento en que transcurre el plazo del silencio o esperar a la resolución expresa y tardía que se pronuncie para hacer la impugnación contra lo resuelto expresamente. (Sentencia de 26 de mayo de 1981, Ar. 2.174.)

VIII. MONUMENTOS HISTORICO-ARTISTICOS

GASTOS DE CONSERVACIÓN

CONSIDERANDO: Que ni aun en el supuesto de que la iglesia mencionada estuviere incluida en el catálogo a que se refiere el artículo 25 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, resultaría obligado el Ayuntamiento demandado a sufragar los gastos de conservación solicitados por la autoridad eclesiástica hoy apelante, por cuanto a lo más que en dicho caso podría llegarse es a lo establecido en el párrafo 3.º del artículo 182 del referido texto legal, que reconoce a los propietarios el derecho a solicitar, en las obras de conservación de los inmuebles allí incluidos, *la cooperación de los Ayuntamientos, que la prestarán en condiciones adecuadas, tal como expresamente se determina en el precitado artículo 182, fórmula ciertamente genérica e indeterminada, que, lógicamente, debe entenderse en el sentido de que las Entidades locales prestarán tal cooperación, con la ayuda técnica o económica que resulte conforme a las posibilidades de dichas Entidades y a las necesidades del inmueble a conservar.* (Sentencia de 18 de marzo de 1981, Aranzadi 2.196.)

IX. POLICIA MUNICIPAL

1. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS: VERTEDERO DE BASURAS

Que, según se ha dicho anteriormente, la actividad de destrucción de basuras está incluida en el Nomenclátor anexo al citado Reglamento, con la doble calificación de molesta y de insalubridad y nociva; pero el hecho de obtener esta clasificación no supone que no puede ser ejercitada la correspondiente actividad industrial, sino que para su funcionamiento deben proponerse unas medidas correctoras, con la debida eficacia y garantía de seguridad,

que pueden ser aceptadas o rechazadas por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, conforme al artículo 33 del Reglamento, y *sin que la clasificación de una actividad como incluida en las prescripciones reglamentarias tenga el significado de impedir su funcionamiento, sino que esa calificación se hace con la finalidad de que la Administración, con la aprobación de los sistemas correctores propuestos por el interesado, se asegure de que la actividad no implica incomodidades, daños, perjuicios o peligros de ninguna clase.* (Sentencia de 9 de junio de 1981, Ar. 2.555.)

2. FALTA DE LICENCIA

CONSIDERANDO: Que los actos de edificación, uso del suelo y ejercicio de actividades realizados sin licencia o en contra de los términos de ésta o de la legalidad urbanística, no autorizan al Ayuntamiento a ordenar de plano y automáticamente la desaparición definitiva del resultado de dichos actos o el ejercicio de dichas actividades, ya que únicamente le facultan para acordar la correspondiente suspensión provisional y tramitar el expediente de legalización que establecía el artículo 171 de la Ley del Suelo de 1956 y hoy regula el 184 del Texto Refundido de 1976. (Sentencia de 2 de mayo de 1981, Aranzadi 2.017.)

3. LICENCIAS: SILENCIO POSITIVO INOPERANTE

CONSIDERANDO: Que lo primero que debe dejarse aclarado es lo insostenible de la alegación de que la licencia de construcción de que se trata ha sido ganada por imperio del silencio administrativo positivo, puesto que cualquiera que sean los plazos transcurridos en su tramitación y la forma en que se interprete la normativa establecida en el artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955, de todas formas, por las fechas en que han discurrido las presentes actuaciones, la aplicación de tal teoría del silencio no es operante si con ello se llega a un resultado que contradiga el que debe venir impuesto por mandato de la legislación urbanística y planificación aplicable, tal y como viene proclamado en la más reciente doctrina jurisprudencial —sentencias de 20 de mayo de 1966, 27 de mayo de 1967, 23 de junio de 1971, 28 de enero de 1974, 26 y 29 de septiembre y 4 de diciembre de 1975—; doctrina que por fin ha sido consagrada legislativamente, tal y como queda plasmada en el artículo 178-3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, como consecuencia de la reforma introducida por la Ley 19/1975, de 2 de mayo. (Sentencia de 5 de mayo de 1981, Ar. 2.023.)

4. LICENCIA DE OBRAS: ACTIVIDAD REGLADA

Los actos municipales de licencia de obras, como cualquier acto de la misma naturaleza inserto en la actividad de autorización de la Administración pública, no crean ex novo ningún derecho que anteriormente no estu-

viera en la órbita del solicitante de la licencia, implicando, por ello, una «remoción de los límites de un derecho subjetivo preexistente en el patrimonio del administrado, al afectar solamente a su ejercicio» —sentencia de 8 de octubre de 1980—, o «la simple eliminación de cortapisas establecidas en el Ordenamiento, para que el ejercicio del derecho que venimos comentando por el particular no se desarrolle sin un cierto control» —sentencia de 9 de junio de 1981—, licencias de obras que, por ello, han de ser concedidas conforme a facultades regladas de los Ayuntamientos, que sólo podrán denegarlas cuando con arreglo a la legalidad vigente al tiempo de dictarse la oportuna resolución, el ejercicio del citado derecho preexistente sea contrario o no se acomode a la normativa urbanística aplicable, pero sin que, en ningún caso, insistimos, pueda aducirse ninguna motivación que no sea la estricta aplicación de una norma objetiva de Derecho en vigor cuando se solicita la licencia, para impedir a los particulares el ejercicio válido de sus facultades dominicales, una de cuyas manifestaciones es el ius edificandi, no permitiéndose tampoco, en consecuencia, denegar la concesión de una licencia de obras, so pretexto de futuros proyectos o Planes, carentes en el momento de la denegación de efectiva vigencia, tal como se ha declarado en las sentencias de esta Sala de 24 de octubre de 1974, 24 de febrero de 1977, 31 de enero, 23 de de abril, 13 de mayo y 3 de junio de 1980. (Sentencia de 13 de octubre de 1981, Ar. 4.148.)

5. LICENCIA ANULADA POR HABER SIDO CONCEDIDA POR ERROR: INDEMNIZACIÓN

CONSIDERANDO: Que tal como ha declarado la doctrina de la Sala la indemnización de daños y perjuicios por causas de anulación de licencias de obras por error es correlativo lógico de toda revocación de licencias por tal causa, tal como se preveía en el artículo 16 del Reglamento de Servicios y en el artículo 172 de la anterior Ley; el artículo 232, párrafo 1.º, del actual texto legal —igual al art. 38 del Reglamento de Disciplina Urbanística— recoge el principio de responsabilidad de la Administración conforme al régimen jurídico general, pues es indudable que la anulación de una licencia ocasiona a su titular unos daños y perjuicios ciertos y determinables por cuanto que, en todo caso, supone la imposibilidad de continuar realizando la actividad autorizada e incluso puede llegarse a la demolición de la obra ejecutada; por ello es claro que el particular en estos supuestos sufre una lesión patrimonial que es consecuencia directa del obrar no correcto de la Administración y de ahí la procedencia de la indemnización. (Sentencia de 26 de septiembre de 1981, Aranzadi 3.848.)

6. LICENCIA: CONCEDIDA ERRÓNEAMENTE PARA EDIFICAR EN ZONA VERDE

Si concedida una licencia de obras, ésta es anulada por un Tribunal por haberse edificado sobre zona verde, y la concesión fue debida a error imputable sólo a la Administración, el perjudicado tiene derecho a ser indemni-

zado conforme a las normas que regulan *la responsabilidad patrimonial de la Administración, que, como se sabe, en la esfera local están constituidas en primer lugar por los artículos 120 a 123 de la Ley de Expropiación forzosa y 133 a 138 de su Reglamento, y en segundo lugar, y en cuanto no se opongan a aquéllos, por los artículos 405 a 411 de la Ley de Régimen local y 376 a 384 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico.* (Sentencia de 13 de octubre de 1981, Ar. 4.147.)

7. LICENCIA DE OBRAS: NATURALEZA JURÍDICA

Las Corporaciones locales pueden y deben intervenir en las actividades de sus administrados en orden al ius edificandi, sometiendo a previa licencia las obras que por aquéllos se pretenden realizar, de conformidad con lo establecido en el artículo 178 de la vigente Ley del Suelo, Texto Refundido de 9 de abril de 1976; licencia que, como ya se ha declarado con reiteración por este Tribunal, no supone transferencia de derecho alguno por parte del Ente público al sujeto privado, sino la simple eliminación de cortapisas establecidas en el ordenamiento para que el ejercicio del derecho que venimos comentando por el particular no se desarrolle sin un cierto control, y cuando en el solar o inmueble de que se trate se den las circunstancias idóneas para la concesión de la licencia de que se trate, lo que viene a determinar, en suma, que la concesión de la licencia no puede hacerse discrecionalmente, sino con arreglo a la normativa urbanística vigente, al tratarse de una actividad reglada. (Sentencia de 9 de junio de 1981, Ar. 2.559.)

8. LICENCIA DE OBRAS: LIMITACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD NO ESTABLECIDAS EN DISPOSICIONES GENERALES

CONSIDERANDO: Que, de todas formas, y aun reconociendo que el derecho de propiedad debe ser conceptuado como limitado por su propia esencia, y ejercitable, por tanto, sólo dentro del marco establecido por las leyes y demás disposiciones que conjuntamente forman el bloque de la legalidad, lo que resulta patente es que *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 afecta 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 cumplir el condicionamiento por ella establecido.* (Sentencia de 14 de mayo de 1981, Ar. 2.069.)

9. OBRAS SIN LICENCIA

CONSIDERANDO: Que *con arreglo a una doctrina reiterada de esta Sala —sentencias de 17 de marzo de 1978, 27 de febrero y 11 de marzo de 1981, como más recientes— la demolición de una obra ejecutada sin licencia o infrin-*

giendo la otorgada constituye una medida excepcional o extrema que ha de ser aplicada mediante una interpretación de la norma lo más restrictiva posible, para no romper la deseada regla de la proporcionalidad entre los medios a emplear y los objetivos a conseguir, medida excepcional o extrema, como es calificada por la Jurisprudencia, que única y exclusivamente puede estimarse como procedente, cuando se utilice como fundamento de la misma, una expresa referencia a las normas urbanísticas cuya vulneración impida la legalización de las obras en cuestión, es decir, cuando la misma resulte de imposible aplicación, por contradecir la obra ejecutada sin licencia o excediéndose de la otorgada, el Ordenamiento jurídico en vigor, lo que a sensu contrario nos lleva a sentar la conclusión de que siempre será aconsejable la legalización de aquellas construcciones u obras que no sean contrarias a las normas urbanísticas que rijan en la zona o sector donde se ubiquen aquéllas, lo cual es lógica consecuencia del principio constantemente proclamado por la Jurisprudencia de que el derecho del particular a edificar en terreno propio no puede tener más limitaciones que las de orden legal, esto es, las que establecen las Leyes, Reglamentos y Ordenanzas de la construcción que al efecto rijan. (Sentencia de 10 de octubre de 1981, Ar. 4.126.)

10. RUINA: DICTÁMENES TÉCNICOS: NO SON VINCULANTES

CONSIDERANDO: Que en el sentido antes apuntado la sentencia de 10 de junio de 1969 tiene sentado que la declaración de ruina es un acto administrativo que, aun basado en los dictámenes técnicos de los arquitectos que intervinieron en el expediente, no puede ser consecuencia automática de las conclusiones periciales, sino que la Administración debe valorarlos con arreglo a las reglas de la sana crítica, por tratarse de una prueba y no de unos dictámenes vinculantes, inclusive —dice— el informe del Arquitecto dirimente, cualquiera que al respecto sea la redacción de la Ordenanza municipal; doctrina que in extenso se contiene también, entre otras muchas, en la sentencia de 19 de enero de 1967. (Sentencia de 5 de mayo de 1981, Ar. 2.024.)

11. RUINA: NUEVA RESOLUCIÓN

Es reiterada jurisprudencia según la cual en materia de ruina la firmeza de decisiones administrativas y judiciales no impiden la apertura de un nuevo procedimiento conducente a obtener una nueva resolución que resulte adecuada al estado físico actual del inmueble, puesto que la eficacia del anterior acto administrativo o sentencia viene institucionalmente circunscrito a las circunstancias de hecho que concurrían en el momento de dictarse y a su permanencia. (Sentencia de 11 de mayo de 1981, Ar. 2.038.)

12. RUINA: REPARACIÓN POR MEDIOS TÉCNICOS NORMALES

CONSIDERANDO: Que la Jurisprudencia ha estimado que *cuando se trata de obras de reconstrucción de elementos arquitectónicos sustanciales y costosos, procede la declaración de ruina* —sentencias de 31 de diciembre de 1974 y 27 de octubre de 1975—; el problema, pues, consiste en esclarecer la entidad de los daños, la parte arquitectónica a que afecten y la forma técnica en que puedan ser reparados; sobre esto hay que reconocer que la labor de análisis no es tan sencilla como las anteriores, porque incluso de los términos de los informes de los técnicos municipales pueden surgir dudas sobre la técnica, a emplear para las reparaciones a efectuar en este caso; hay que reconocer también, por otra parte, que las declaraciones jurisprudenciales no sirven de mucho en puntos concretos como el que nos ocupa, puesto que emplean términos y conceptos un tanto genéricos, pensados para sus respectivos supuestos, pero inutilizables como «clichés» o fórmulas estereotipadas; por eso no hay más remedio que adentrarse en el supuesto fáctico específico litigioso, llegando, a través de él, a la conclusión de que en el presente supuesto la casa, a pesar de la espectacularidad de sus apuntalamiento, es reconstruible por medios técnicos normales, sobre todo teniendo en cuenta que *las nuevas técnicas arquitectónicas permiten ahora realizar obras de refuerzo de cimentación y de elementos estructurales de los edificios, sin necesidad de acudir al derribo para construir de nuevo, que era una de las características más definitivas de este tipo de ruina* —sentencias de 14 y 21 de diciembre de 1971, 15 de marzo de 1972, 12 de febrero y 31 de mayo de 1975—. (Sentencia de 5 de mayo de 1981, Ar. 2.024.)

X. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. CÓMPUTO DE PLAZOS

CONSIDERANDO: Que con un criterio coincidente este Tribunal viene declarando en numerosas sentencias, de las que como más recientes citaremos las de 19 de enero, 4 de marzo y 23 de julio de 1980, esta última resolviendo un caso idéntico al presente, *que una vez unificadas las normas relativas al cómputo de los plazos señalados por meses*, tal como al efecto ha sido establecido en el artículo 5.º del texto articulado del Título preliminar del Código Civil, *al disponerse que «si los plazos estuviesen fijados por meses o años, se computarán de fecha a fecha», ello debe entenderse en el sentido de que el cómputo de fecha a fecha quiere decir «que si un mes empieza a contarse en determinada fecha, en la misma del mes siguiente comenzará un nuevo mes, o sea que el último día del plazo es el inmediatamente anterior, o lo que es igual, que la fecha final (o guarismo que la representa) viene referida al día en que se produjo la notificación del acto o disposición*» —sentencia ya citada de 4 de marzo de 1980—, o dicho en otras palabras, *«que la exclusión del día*

en que se comunicó el acto no impide que el plazo se cumpla en igual fecha del mes correspondiente; porque únicamente así comprendería con exactitud un mes natural, del que excedería en un día si venciera al agotarse el del mismo número del siguiente a la notificación» —sentencia de 23 de julio de 1980—, deduciéndose de cuanto llevamos expuesto que en el caso ahora sometido a enjuiciamiento, al haberse efectuado la notificación del acuerdo recurrido en reposición, el día 20 de noviembre, el día inicial es tal como dice la sentencia apelada, el día inmediato a aquél, o sea el 21, pero el final sería el 20 de diciembre, y no el 21 del indicado mes, como se señala en el citado fallo. (Sentencia de 16 de junio de 1981, Ar. 2.691.)

2. «SOLVE ET REPETE»

El Tribunal Supremo, sobre todo a partir de la Ley de Reforma de lo Contencioso-administrativo de 17 de marzo de 1973, viene sentando que el previo pago como presupuesto del proceso contencioso-administrativo sólo es exigible en el caso de que venga expresamente impuesto por una norma con categoría formal de Ley —sentencias de 21 de abril de 1975, 15 de junio de 1976, entre otras—. (Sentencia de 9 de junio de 1981, Ar. 2.554.)

3. VALOR DE LAS INFRACCIONES COMETIDAS EN UN EXPEDIENTE

Es doctrina general la que sostiene —sentencias de 7 de octubre y 8 de noviembre de 1976, 13 de noviembre de 1979, etc.— que *no todos los vicios o infracciones cometidos en un expediente administrativo tienen entidad jurídica suficiente para amparar una pretensión anulatoria por razón no formal, dado que sólo los defectos muy graves que impidan al acto final alcanzar su fin o que produzcan la indefensión de los interesados —art. 48, núm. 2, de la Ley de Procedimiento administrativo— podrán determinar la anulabilidad. (Sentencia de 5 de mayo de 1981, Ar. 2.022.)*

XI. URBANISMO

1. ACCIÓN PÚBLICA

La inadmisibilidad que improcedentemente declara la sentencia apelada quedaría plenamente subsanada con *el ejercicio de la acción pública que le confiere el artículo 235 de la vigente Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, pues el formulismo de una denominación de recurso de alzada contra una licencia reputada ilegal no puede mantener una infracción urbanística. (Sentencia de 30 de mayo de 1981, Ar. 2.181.)*

2. ACCIÓN PÚBLICA: PLAZO

CONSIDERANDO: Que al margen de otros razonamientos, que acaso también pudieran conducir a la desestimación de la causa de inadmisibilidad propuesta, *lo verdaderamente importante y decisivo hoy en día para llegar a esa conclusión, es lo dispuesto en el artículo 235 de la Ley del Suelo, en la versión del Texto Refundido de 1976, al determinar que si la acción —pública, como se sabe— dirigida a exigir ante los organismos administrativos y los Tribunales Contencioso-administrativos la observancia de la legislación urbanística y de los Planes, Programas, Proyectos, Normas y Ordenanzas, está motivada por la ejecución de obras que se considera ilegales, podrán ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta un año después de terminadas.* (Sentencia de 11 de mayo de 1981, Ar. 2.037.)

3. ESTUDIOS DE DETALLE: CONTENIDO

CONSIDERANDO: Que los *Estudios de Detalle, como instrumentos del planeamiento urbanístico, tienen como misión, a tenor del artículo 14 de la vigente Ley del Suelo, completar o, en su caso, adaptar determinaciones establecidas en los Planes Generales y Parciales en puntos concretos, no fundamentales, de la ordenación del territorio mediante un procedimiento que, atribuyendo a la propia Corporación local la aprobación definitiva (art 35-e), agiliza tal adaptación o complemento en supuestos de contradicciones u omisiones cometidas por los redactores del correspondiente Plan, todo ello con el objeto de prever o reajustar, según los casos, el señalamiento de alineaciones y rasantes y/o la ordenación de volúmenes de acuerdo con las especificaciones del Plan y con la limitación de no poder alterarse el aprovechamiento correspondiente a los terrenos comprendidos en el Estudio, ni ocasionar perjuicio a los predios colindantes; instrumento éste aplicable no sólo a los Planes aprobados estando vigente la nueva normativa contenida en el Texto Refundido de 9 de abril de 1976, o adaptados a ella, sino también a los aprobados cuando regía la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, dada su específica finalidad y su compatibilidad con la normativa anterior.* (Sentencia de 22 de junio de 1981, Aranzadi 2.729.)

4. INFORMACIÓN DE LOS ADMINISTRADOS

A tenor de lo establecido en el párrafo 2.º del artículo 43 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, precepto coincidente con el artículo 55-2 del Texto Refundido de 9 de abril de 1976, expresamente se otorga allí un derecho a los administrados a obtener la información urbanística y los puntos de ésta necesarios para poder llevar a cabo la edificación de un concreto solar, lo que se traduce en la obligación que tienen los Ayuntamientos a informar sobre ello. (Sentencia de 6 de mayo de 1981, Ar. 2.027.)

5. PLANES ESPECIALES

Los Planes especiales, como ya declaró este Tribunal en su sentencia de 7 de abril de 1967, no son otra cosa que Planes Territoriales, con ámbito provincial, comarcal o municipal, de índole general o parcial, que en vez de atender a todos los extremos del ordenamiento sólo se extienden a una materia concreta y esencial, y por ello de adecuación a iguales normas, requisitos y condiciones de todos los Planes, y por ende, su naturaleza jurídica es la propia de los Planes de Ordenación que no queda desvirtuada por la especialidad, y distinguiéndose de ellos únicamente por su finalidad, ya que con ellos se persigue específicamente alguno de los planeamientos urbanísticos que por vía de ejemplo enuncia el artículo 13 de la Ley del Suelo de 1956; todo lo cual nos está poniendo de manifiesto no sólo la necesaria compenetración que debe existir entre un Plan Especial con el Plan General, sino, además, la obligada vinculación de aquél a éste. (Sentencia de 9 de octubre de 1981, Ar. 4.123.)

6. PLANES PARCIALES

El Plan Parcial no es más que la culminación del proceso de desarrollo y concreción de la ordenación urbanística vigente en ese momento, hasta el punto que la Ley reformadora de la del Suelo, de 2 de mayo de 1975, ha venido a desautorizar la práctica, o corruptela, de formulación de Planes Parciales, sin Plan General previo, incluso reconocida por la Jurisprudencia —sentencias de 19 de enero de 1970, 2 de octubre de 1972, 8 de noviembre de 1974 y 11 de junio de 1975—. (Sentencia de 1 de julio de 1981, Ar. 3.152.)

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO