

2. RESEÑA DE SENTENCIAS

SUMARIO: I. ACTO ADMINISTRATIVO: SUSPENSIÓN: PLAZO PARA DAR TRASLADO AL TRIBUNAL.—II. ALCALDES: SUSPENSIÓN DE LICENCIA DE OBRAS OTÓRGADA CON MANIFIESTA INFRACCIÓN GRAVE DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO: NO ES NECESARIO EL DICTAMEN DE LETRADO.—III. AUTONOMÍA: 1. ENTES LOCALES: CONCEPTO Y LÍMITES DE LA MISMA. 2. AYUNTAMIENTOS: CARÁCTER CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA.—IV. BIENES: 1. COMUNALES. 2. COMUNALES: MODIFICACIÓN DE SU CALIFICACIÓN JURÍDICA. 3. MERCADOS: DESALOJO DE PUESTO INDEBIDAMENTE OCUPADO. 4. RECUPERACIÓN ADMINISTRATIVA. 5. RECUPERACIÓN ADMINISTRATIVA: IMPROCEDENCIA.—V. CONTRATACION ADMINISTRATIVA: 1. CONCURSO: NATURALEZA Y LÍMITES. 2. FACULTAD DEL ALCALDE PARA EVITAR LA PRÓRROGA TÁCITA DEL CONTRATO.—VI. FUNCIONARIOS: NORMATIVA JURÍDICA EN SUS RELACIONES LABORALES.—VII. HACIENDAS LOCALES: 1. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: FIJACIÓN DE VALORES. 2. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TERRENOS AFECTOS A EXPLOTACIÓN MINERA. 3. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVLENCIA: CÓMPUTO DEL PERÍODO IMPOSITIVO.—VIII. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: CUANTÍA PARA APELAR.—IX. POLICIA MUNICIPAL: 1. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS. 2. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS: INFORMES VINCULANTES DE LA COMISIÓN PROVINCIAL DE SERVICIOS TÉCNICOS. 3. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS: SALAS DE FIESTA Y BAILE. 4. LICENCIAS: CARÁCTER REGLADO. 5. LICENCIAS: COMPETENCIA PARA OTORGARLAS. 6. LICENCIAS: EXTRACCIÓN DE ÁRIDOS. 7. OBRAS SIN LICENCIA: DEMOLICIÓN. 8. PAGO DE DETERMINADOS IMPUESTOS MUNICIPALES: ESTO NO IMPLICA CONCESIÓN DE LICENCIA. 9. PARCELACIÓN DE TERRENO: LICENCIA DE OBRAS. 10. LICENCIA DE OBRAS: CADUCIDAD. 11. LICENCIA DE OBRAS: CARÁCTER REGLADO: SIN PERJUICIO DE TERCERO. 12. LICENCIA DE OBRAS: EDIFICACIÓN FUERA

DE ORDENACIÓN. 13. LICENCIA DE OBRAS: PROYECTO: VISADO DEL COLEGIO DE ARQUITECTOS. 14. LICENCIA DE OBRAS: SILENCIO POSITIVO. 15. LICENCIA DE OBRAS: SILENCIO POSITIVO. 16. LICENCIA DE OTRAS CLASES: SILENCIO POSITIVO. 17. SUSPENSIÓN DE LAS LICENCIAS DE OBRAS: COMPETENCIA. 18. SUSPENSIÓN POR EL GOBERNADOR SI FALTA EL PROYECTO. 19. RUINA: DICTÁMENES TÉCNICOS. 20. RUINA: VALOR DE LAS PERITACIONES. 21. RUINA: DAÑOS NO REPARABLES POR MEDIOS NORMALES.—X. PLAYAS: COMPETENCIA PARA PERMITIR INSTALACIONES EN LAS MISMAS.—XI. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 1. FALTA DE AUDIENCIA DEL INTERESADO. 2. DICTAMEN PREVIO DE LETRADO PARA INTERPONER RECURSOS.—XII. SERVICIOS PÚBLICOS: 1. SU MANTENIMIENTO FRENTE AL DERECHO A LA HUELGA. 2. RECOGIDA DE BASURAS: EQUILIBRIO FINANCIERO PARA EL CONCESSIONARIO. 3. TRANSPORTE: CASCO URBANO.—XIII. URBANISMO: 1. ARQUITECTOS: INSTALACIONES ELÉCTRICAS. 2. ESTUDIOS DE DETALLE: APROBACIÓN. 3. ESTUDIOS DE DETALLE: CONTENIDO. 4. INGENIEROS INDUSTRIALES: REDACCIÓN DE PLANES PARCIALES. 5. NORMAS COMPLEMENTARIAS Y SUBSIDIARIAS DEL PLANEAMIENTO. 6. NORMAS COMPLEMENTARIAS Y SUBSIDIARIAS DEL PLANEAMIENTO. 7. ORDENACIÓN URBANÍSTICA A APLICAR: ¿AL PEDIR LICENCIA?, ¿AL RESOLVER SOBRE TAL PETICIÓN? 8. PLANES: APROBACIÓN CONDICIONADA. 9. PLANES GENERAL Y PARCIAL: JERARQUÍA. 10. PLANES: FACULTAD DE LA ADMINISTRACIÓN PARA VARIARLOS. 11. OTRA SIMILAR.—XIV. VIVIENDA: FACULTADES DE LAS DELEGACIONES PROVINCIALES DE LA VIVIENDA.

I. ACTO ADMINISTRATIVO

SUSPENSIÓN: PLAZO PARA DAR TRASLADO AL TRIBUNAL

CONSIDERANDO: Que la primera cuestión a resolver en esta apelación es de índole formal y queda centrada en decidir si el plazo de tres días que el artículo 118 de la Ley de esta Jurisdicción señala para que, en el supuesto de suspensión de acuerdos de las Corporaciones locales, los Presidentes de éstas o los Gobernadores Civiles que los acuerdan den traslado de tal suspensión a la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial respectiva, debe entenderse que se cumple siempre que la remisión de las actuaciones al órgano judicial se efectúa dentro del referido plazo, o bien la exigencia legal no se observa si tales diligencias no se han recibido en di-

cho lapso de tiempo, cuestión que debe decidirse en el primero de los indicados sentidos, y ello no sólo porque así se deduce de la propia literalidad del precepto que en su primer párrafo emplea la expresión «darán traslado» y en el segundo «recibido el traslado», lo que implica diferenciación temporal en el sentido de que remisión y recepción están separadas en el tiempo, sino, también, porque sería contrario a los más elementales principios de hermenéutica entender que traslado es sinónimo de recepción, pues en tal hipótesis o la autoridad gubernativa tendría que sustraer algún día del plazo de cinco que desde la comunicación del acuerdo de la Corporación local tiene para decretar la suspensión con el fin de evitar que un retraso en el traslado a la Sala pudiera hacer ineficaz la suspensión, lo que implicaría privarle de parte del tiempo que la Ley le concede para el estudio y resolución de la cuestión sometida a su decisión, o bien la viabilidad de la suspensión gubernativa quedaría supeditada a la diligencia o morosidad del servicio de Correos o de cualquier otro medio de transmisión que se utilizare, es decir, la fiscalización judicial de la suspensión del acuerdo dependería no de la actividad o inactividad del órgano administrativo competente, sino de la de servicios auxiliares; debiendo, por otra parte, entenderse que del cómputo del referido plazo deben descontarse los días inhábiles de acuerdo con el artículo 60 de la Ley de Procedimiento administrativo, aplicable al caso por tratarse de una actuación administrativa. (Sentencia de 18 de mayo de 1982, Ar. 3910.)

II. ALCALDES

SUSPENSIÓN DE LICENCIA DE OBRAS OTORGADA CON MANIFIESTA INFRACCIÓN GRAVE DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO: NO ES NECESARIO EL DICTAMEN DE LETRADO

La potestad de suspensión de las licencias dadas al amparo, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 186 del vigente Texto refundido de la Ley del Suelo, con la consiguiente suspensión de las obras en ejecución, constituye una manifestación del derecho y deber de los Alcaldes de los Ayuntamientos.

CONSIDERANDO: Que en el proceso especial regulado en el artículo 118 de la Ley Jurisdiccional, ni la Corporación municipal ni el Alcalde ejercen ninguna acción, sino que, como garantía de la legalidad de los Acuerdos del propio Ayuntamiento, proceden a la suspensión de los mismos y difieren a los Tribunales de Justicia el examen de aquélla y la resolución que proceda, *por lo cual no es pertinente estimar la alegación del codemandado acerca de la falta del dictamen previo de Letrado en la adopción del Acuerdo de suspensión; no estando incurso la suspensión por los Alcaldes de los Acuerdos municipales, en el supuesto contemplado en los artículos 370 de la Ley de Régimen*

local y 338 de su Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, por el que se prescribe un Acuerdo municipal previo, precedido del dictamen de Letrado para el ejercicio de las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos. (Sentencia de 14 de mayo de 1982, Ar. 3395.)

Otra similar la de 15 de junio de 1982. (Ar. 4791.)

III. AUTONOMIA

1. ENTES LOCALES: CONCEPTO Y LÍMITES DE LA MISMA

CONSIDERANDO: Que tal como declara la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 *es la ley en definitiva la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de Entes de acuerdo con la Constitución, haciéndose notar la necesidad —como consecuencia del principio de unidad y supremacía del interés de la Nación— de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad tal como establecen diversos preceptos de la Constitución, y en base de lo cual cabe afirmar que el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien se rechazan los controles genéricos e indeterminados que sitúan a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia de la Administración del Estado o demás Entidades territoriales; a la vez que se precisa que éstos habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la Entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la Entidad interesada. En este sentido la sentencia del propio Tribunal Constitucional de 29 de abril de 1981 declara que el artículo 365.1, en relación con el artículo 362.1.4.º de la Ley de Régimen local no se ajusta a la Constitución en la parte en que permite que la facultad de suspensión de los acuerdos de las Corporaciones locales proceda por la sola infracción manifiesta de las leyes, sin la concurrencia de otra circunstancia; pero sí se ajusta a la Constitución interpretado en el sentido de que confiere una facultad gubernativa para suspender acuerdos que afecten a la competencia del Estado o excedan del límite de la competencia propia para la gestión de los intereses de la Entidad local; doctrina jurisprudencial que ha pasado a formar el contenido de la norma expresada en el artículo 8 de la Ley 40/81. (Sentencia de 21 de mayo de 1982, Ar. 4111.)*

Otra similar la de 3 de junio de 1982. (Ar. 4192.)

2. AYUNTAMIENTOS: CARÁCTER CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA

A partir de la Constitución de 1978 los Ayuntamientos gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, según dispone el artículo 137 de dicho texto constitucional, y si bien esta autonomía debe coordinarse con el principio de unidad y supremacía del interés de la Nación que consagra su artículo 2, dicha coordinación no supone que los Ayuntamientos estén situados en una situación genérica de subordinación y dependencia frente al Estado, sino tan sólo que éste ostenta un poder de fiscalización de la legalidad sobre el actuar jurídico de los mismos exclusivamente limitado a aquellos actos municipales que afecten a la competencia propia de la gestión de los intereses de la Entidad local y así lo han declarado las sentencias del Tribunal Constitucional de 2 de febrero y 29 de abril de 1981, la última de las cuales decreta la inconstitucionalidad del artículo 365.1 de la Ley de Régimen local si se interpreta como permisivo de que la facultad de suspensión de los acuerdos de las Corporaciones locales procede por la sola infracción manifiesta de las Leyes sin la concurrencia de alguna de las circunstancias citadas de afectación de la competencia del Estado o exceso de la competencia municipal, doctrina que tiene actualmente plena consagración legal en el artículo 8 de la Ley 40/81, de 28 de octubre, sobre Régimen jurídico de las Corporaciones locales, y siendo incuestionable que el nombramiento de Presidentes de las Comisiones informativas en el seno de un Ayuntamiento constituye una decisión orgánica municipal de carácter interno que en nada afecta a los intereses y competencia del Estado u otra Entidad pública que no sea el propio Ayuntamiento que acuerda dicho nombramiento, resulta asimismo innegable que la suspensión gubernativa del mismo carece de cobertura legal suficiente. (Auto de 25 de mayo de 1982, Ar. 4124.)

IV. BIENES

1. COMUNALES

CONSIDERANDO: Que los bienes comunales se hallan sometidos a un régimen jurídico de derecho público, y en razón a esta peculiar naturaleza y para garantizar su seguridad, es lo que motivó que el legislador otorgase a los Entes públicos titulares de los mismos ciertas prerrogativas de las que son cabal muestra el contenido del Título II del Reglamento de Bienes de las Entidades locales.

CONSIDERANDO: Que sentada la anterior normativa, que es la aplicable al caso controvertido, es de ver que la Administración local es competente para extinguir los derechos de aprovechamientos de parcelas comunales por ella concedidos o autorizados, y, en su caso, para proceder al desahucio adminis-

trativo y el subsiguiente lanzamiento; facultad que como dice el Tribunal Supremo en su sentencia de 17 de junio de 1974, aun cuando el artículo 107 del Reglamento de Bienes —y el art. 42 del Reglamento Local de Carranza, podemos añadir nosotros— haga referencia a las Corporaciones, es decir, sin atribuirle al Ayuntamiento Pleno o a la Comisión municipal permanente, hay que entender corresponde al Alcalde, porque es a este órgano a quien de conformidad a lo establecido en el artículo 116, i), de la Ley de Régimen local, corresponden todas las facultades de gobierno y administración del Municipio que no estén reservadas expresamente a dichos órganos. (Sentencia de 17 de mayo de 1982, Ar. 3903.)

2. COMUNALES: MODIFICACIÓN DE SU CALIFICACIÓN JURÍDICA

CONSIDERANDO: Que la naturaleza jurídica que a los bienes discutidos atribuyen el título inscrito —y acepta la sentencia apelada— no se encuentra en oposición con la *posibilidad y existencia de un aprovechamiento especial de bienes comunales* (arts. 192.2 de la Ley de Régimen local y 77 y siguientes del Reglamento de Bienes) que prevén la posibilidad de un uso especial de estos bienes *con arreglo a determinadas costumbres o reglamentaciones locales, sin que ello signifique la desvirtuación de la naturaleza de estos bienes y poderles, en consecuencia, atribuir una forma de dominio privado*, ya que como ha declarado la doctrina de la Sala —sentencias de 23 de marzo de 1957, 25 de abril de 1963, 26 de mayo de 1967, 15 de marzo de 1980, etc.— *no es aceptable en nuestro Derecho la atípica figura de «propiedad vecinal privada», dado que, al contrario, siendo el común de vecinos un núcleo local menor —en el supuesto límite y éste no es el caso— los bienes, derechos, etc., pertenecen a la comunidad como tal, integrantes del patrimonio de la Entidad municipal ... encuadrables entre los comunales* (sentencia de 23 de marzo de 1957, etc.); *por otra parte, la Jurisprudencia —sentencias de 14 de junio de 1968, 26 de junio de 1974, 15 de marzo de 1980, etc.— admite la posibilidad de la concurrencia de titularidad simultánea respecto de los bienes comunales por parte del Municipio y vecinos, al poder ser contemplados como titulares concurrentes en una titularidad simultánea que los define como tipos de propiedad corporativa en los que las facultades correspondientes a los vecinos o habitantes son compatibles con los derechos dominicales del Municipio, cuya esencia (la del contenido del derecho) no es la disposición de los bienes, sino solamente su aprovechamiento o disfrute por los miembros de la comunidad, de modo que el derecho a participar de los aprovechamientos puede configurarse como un derecho real administrativo de goce, a la vez que pertenecen al Municipio los bienes sobre los que recae, como una variedad de los patrimoniales*, artículos 82, 183, 187 y concordantes de la Ley de Régimen local en relación con los artículos 5, 77 y siguientes del Reglamento de Bienes y artículo 4 de la Ley de Montes, y artículos 21 y 22 del Reglamento. (Sentencia de 18 de mayo de 1982, Ar. 3964.)

3. MERCADOS: DESALOJO DE PUESTO INDEBIDAMENTE OCUPADO

CONSIDERANDO: Que si los puestos de venta del Mercado de Altavista deben calificarse de bienes de dominio público afectos a un servicio público por estar destinados al cumplimiento de fines de interés general, según los artículos 183 y 185 de la Ley de Régimen local, y los artículos 2 y 4 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales, si la Corporación concedente de un servicio público debe otorgar al concesionario la protección adecuada para que pueda prestar el servicio debidamente según el artículo 127-2 del Reglamento de Servicios; y si la extinción de los derechos constituidos sobre bienes de dominio público en virtud de cualquier título y de las ocupaciones a que hubieren dado lugar, debe efectuarse por las Corporaciones, en todo caso, por vía administrativa mediante el ejercicio de sus facultades coercitivas, según el artículo 107 del Reglamento de Bienes, es claro que el Ayuntamiento de Las Palmas estaba facultado para adoptar la compulsión directa del desalojo de quien, como el actor, detentaba sin título alguno frente a tal Corporación un bien de dominio público. (Sentencia de 25 de junio de 1982, Ar. 4851.)

4. RECUPERACIÓN ADMINISTRATIVA

CONSIDERANDO: Que tales circunstancias legitimaban a la Administración demandada para actuar conforme autorizan los artículos 404 de la Ley de Régimen local y 55 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales, dada la naturaleza privilegiada y el carácter estrictamente posesorio de la facultad de recuperación o de rechazo de cualquier ataque de lo poseído por ella que dichos preceptos conceden, y que según las sentencias de este Alto Tribunal de 30 de noviembre de 1970, 29 de noviembre de 1971, 10 de junio de 1974, 14 de octubre de 1975, 15 de diciembre de 1976 y 3 de abril de 1979, equivale a una acción interdictal emanada de su propia autoridad y cuyo ejercicio se subordina a la existencia de una prueba plena y acabada de que el bien sobre cuya posesión se esgrime venía sometido como de dominio público a la administrativa del Ente y al uso común del vecindario, y que este uso se ha menoscabado o usurpado por el particular, contra quien se dirige la acción municipal. (Sentencia de 24 de septiembre de 1982, Ar. 5495.)

5. RECUPERACIÓN ADMINISTRATIVA: IMPROCEDENCIA

Si bien los artículos 404 del Texto refundido de la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955 y 55 del Reglamento de Bienes de las Entidades locales

de 27 de mayo de 1955 autorizan a las Corporaciones locales para recobrar por sí mismas los bienes de su pertenencia que se hallaren indebidamente en posesión de particulares, tal facultad, por su carácter excepcional y privilegiado, sólo cabe ejercitarla cuando se encuentra respaldada por una prueba plena y acabada, lo que, al no ocurrir en el caso de autos —por los motivos detallados por el Tribunal a quo—, impide pueda ser utilizada, como se pretende, por el Ayuntamiento de Palamós, ni aun con un alcance meramente posesorio. (Sentencia de 12 de julio de 1982, Ar. 5388.)

V. CONTRATACION ADMINISTRATIVA

1. CONCURSO: NATURALEZA Y LÍMITES

Que el artículo 15 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales concede a éstas un amplio margen de libertad en la selección del contratista, al señalar que la licitación versará sobre las circunstancias y elementos relativos al sujeto y objeto del contrato y la adjudicación se otorgará a la proposición que, cumpliendo las condiciones del pliego, resulte más ventajosa, sin atender únicamente la oferta económica y según el juicio de la Corporación, que será discrecional si la Ley de la convocatoria no determinase motivos de preferencia, lo que no significa que sea permitida una actuación arbitraria, ya que, como advierte la Jurisprudencia del Tribunal Supremo —sentencias de 24 de octubre de 1959, 4 de abril de 1961, 17 de febrero de 1971, 31 de marzo de 1975, citadas por el demandado—, es posible un control judicial sobre su ejercicio, sin perjuicio de reconocer en favor de la Administración un ámbito de apreciación bastante extenso, de aquí que arbitrariedad e interés público sean los límites dentro de los cuales debe moverse la discrecionalidad de la Corporación al elegir la proposición más ventajosa; que en ningún caso deba ser confundida con ofertas desmesuradas o utópicas de imposible cumplimiento o de cumplimiento incierto, que sólo pretenden eliminar a los competidores, y por los hechos consumados llevar a la Administración a soportar un incumplimiento ulterior con los graves perjuicios que redundarían en el desenvolvimiento del servicio. (Sentencia de 18 de mayo de 1982, Ar. 3967.)

2. FACULTAD DEL ALCALDE PARA EVITAR LA PRÓRROGA TÁCITA DEL CONTRATO

La cuestión planteada consiste en determinar si el aviso para impedir su prórroga tácita corresponde exclusivamente a la competencia del Pleno del Ayuntamiento —tesis del demandante y de la sentencia apelada— o si puede

ser ordenado por el Alcalde o por la Comisión Permanente —tesis de la Administración municipal apelante.

CONSIDERANDO: Que el hecho de que el Ayuntamiento Pleno sea el competente para la contratación o concesión de obras y servicios —art. 121, d), de la Ley de Régimen local—, y que esta competencia incluya la facultad de acordar la resolución, rescisión o denuncia contractual —art. 2.1, e), del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales—, no puede interpretarse en el sentido tan rígido y formalista de negar competencia al Alcalde para que en uso de sus facultades de gobierno y administración de los intereses municipales que le confiere el artículo 116, i), de la Ley local citada, y con ratificación posterior de la Permanente, comunique al contratista que el plazo de vigencia de su contrato ha finalizado de acuerdo con el Pliego de Condiciones, porque no se trata de resolver de manera anticipada un contrato o concesión administrativa, sino únicamente tenerlo por extinguido debido a la causa normal de haberse agotado su plazo de vigencia. (Sentencia de 16 de julio de 1982, Ar. 5449.)

VI. FUNCIONARIOS

NORMATIVA JURÍDICA EN SUS RELACIONES LABORALES

CONSIDERANDO: Que de la naturaleza estatutaria de la relación entre el funcionario y la Administración se deriva, como lógica consecuencia, que los derechos y deberes de aquéllos respecto de ésta serán, en cada momento, los que señalen las Leyes y los Reglamentos que regulen su régimen jurídico, por lo que es claro que el acuerdo del Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana que, haciendo caso omiso de tal normativa, aprueba la propuesta de convenio marco presentada por las centrales sindicales aplicable «a todas las Entidades dependientes de las Corporaciones locales cuyos empleados se rijan por la normativa administrativa en sus relaciones de trabajo», y en cuyo acuerdo marco se regulan las reivindicaciones económicas, Seguridad Social, participación en la determinación de las condiciones de trabajo, etc., es no sólo ilegal, sino manifiestamente ilegal al conculcar de forma tan clara y evidente la normativa estatutaria aplicable al citado personal, contenida, entre otras, en el Texto articulado parcial de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 6 de octubre de 1977, en cuyos artículos 23 y siguientes se regula lo relativo a los funcionarios públicos locales en todos los aspectos relativos a su situación personal, y por tanto también a sus derechos económicos, de carrera, etc.; en los Decretos de 29 de diciembre de 1978, 26 de enero de 1979, sobre retribuciones de dicho personal, etc.; por lo que procede declarar que el acuerdo del Gobernador Civil suspendiéndolo está ajus-

tado a Derecho y revocar la sentencia apelada. (Sentencia de 18 de mayo de 1982, Ar. 3910.)

VII. HACIENDAS LOCALES

1. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: FIJACIÓN DE VALORES

CONSIDERANDO: Que si bien los artículos 510 y concordantes de la Ley de Régimen local definen como incremento del valor de los terrenos la diferencia en más entre el valor corriente en venta del terreno en la fecha en la que terminó el período de la imposición y el que éste tenía en la fecha inicial del mismo período, no es menos cierto que, con presunción *iuris tantum*, la propia Ley establece como valor en venta el reflejado en los Índices municipales confeccionados para este arbitrio, y, por tanto, quien estime que ese valor en venta así establecido no se corresponde con la realidad, debe probar suficientemente esta circunstancia, para destruir la presunción, que en caso contrario debe prevalecer. (Sentencia de 11 de junio de 1982, Ar. 3625.)

2. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TERRENOS AFECTOS A EXPLOTACIÓN MINERA

CONSIDERANDO: Que en cuanto concierne al primero de los requisitos aludidos, la exclusión del arbitrio que venimos comentando de los terrenos afectos a las explotaciones mencionadas en el artículo 510.1 antes citado, deriva de la lógica necesidad de la existencia de tales terrenos para garantizar la efectividad y continuidad de la explotación en cuestión, lo que determina que no sólo han de estar excluidos los terrenos que sean ya de trascendencia para la adecuada actividad, en el presente supuesto, de la explotación minera, sino también aquéllos destinados a reserva y que en un próximo futuro se destinarán a dicha actividad al servir estos últimos para garantizar la continuidad de la explotación, al estar mucha de esta naturaleza minera en constante y necesario proceso de expansión superficial, dado el sistema de producción de aquéllas, doctrina ya establecida por esta Sala en la sentencia de 5 de noviembre de 1973, pero esta necesaria cualidad de estar «afectos», en la terminología legal, sólo alcanza a los terrenos que sean indispensables y fundamentales para dicha explotación, pero no aquéllos que sirvan accesoriamente y, por ello, no de forma necesaria, a la misma. (Sentencia de 13 de julio de 1982, Ar. 4745.)

3. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA: CÓMPUTO DEL PERÍODO IMPOSITIVO

CONSIDERANDO: Que a mayor abundamiento de cuanto ha quedado precedentemente razonado, la sentencia de esta Sala de 3 de mayo de 1978 ha establecido la doctrina de que «el momento inicial de los respectivos períodos decenales será aquel que determinen las Ordenanzas fiscales respectivas y no aquel en que entrare en vigor la primera Ordenanza reguladora del arbitrio», todo ello en aplicación de lo dispuesto en el párrafo 2.º del artículo 516 de la Ley de Régimen local. (Sentencia de 5 de junio de 1982, Ar. 3608.)

VIII. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

CUANTÍA PARA APELAR

CONSIDERANDO: Que, al tenor del artículo 94, número 1, a), de la Ley Jurisdiccional, *no cabe el recurso de apelación contra las sentencias dictadas en los asuntos comprendidos en el apartado a) del artículo 10 de dicha Ley, es decir, en los relativos a actos procedentes de órganos de la Administración pública cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional si su cuantía no excede de 500.000 pesetas.* (Sentencia de 23 de septiembre de 1982, Ar. 5492.)

IX. POLICIA MUNICIPAL

1. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS

La cuestión de si una determinada actividad debe o no quedar sometida a las prescripciones del Reglamento de 30 de noviembre de 1961, de obligatoria observancia en todo el territorio nacional, debe resolverse, como preceptúa su artículo 2.º, en el sentido de que dicho texto legal será de obligada aplicación a todas aquellas actividades que, a los efectos del referido Reglamento, sean calificadas como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, de acuerdo con las definiciones que figuran en el mismo e independientemente de que constan o no en el nomenclátor anejo, que no tiene carácter limitativo. (Auto de 29 de septiembre de 1982, Ar. 5527.)

2. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS: INFORMES VINCULANTES DE LA COMISIÓN PROVINCIAL DE SERVICIOS TÉCNICOS

Que el problema principal del recurso es determinar la naturaleza jurídica del informe que, en relación a la actividad industrial de explotación de cantera, emite la Comisión Provincial de Servicios Técnicos de Cádiz, y si es vinculante, como afirma el recurrente, o carece de tal carácter, como mantiene la Corporación demandada, siendo la última tesis la acertada de acuerdo con una reiterada Jurisprudencia del Tribunal Supremo, de la que son exponente las sentencias de 7 de febrero de 1967, 16 de marzo de 1968 y 28 de enero de 1975, en las que se establece que *el número 2 del artículo 33 del Reglamento de Actividades hay que interpretarlo en consonancia con el número 2 del artículo 7 del mismo Reglamento*, en el cual claramente se expresa cuáles son los informes de la Comisión Provincial que vinculan a la autoridad municipal, siendo éstos solamente los que impliquen la denegación de la licencia o la imposición de medidas correctoras de las molestias o peligros de la actividad, o sea, que *los informes favorables en absoluto vinculan a la expresada autoridad municipal*. (Sentencia de 16 de julio de 1982, Ar. 5448.)

3. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS: SALAS DE FIESTA Y BAILE

El artículo 2.º del Reglamento de Actividades somete a sus prescripciones todas aquellas que a los efectos del mismo sean calificadas como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas de acuerdo con las definiciones de los artículos siguientes e independientemente de que consten o no en el nomenclátor anejo, que no tiene carácter limitativo, y el artículo 29 sujeta al específico procedimiento que establece para el otorgamiento de las licencias, en todo caso, a las que figuran en el mencionado nomenclátor, y en el mismo aparece, con la clasificación decimal 833-2, como actividad molesta la de «Salas de fiesta y baile». (Sentencia de 2 de junio de 1982, Ar. 4184.)

4. LICENCIAS: CARÁCTER REGLADO

Como tiene declarado con reiteración el Tribunal Supremo, *la concesión o denegación de una licencia de actividad no es un acto caprichoso o arbitrario de la autoridad municipal, sino un acto reglado*. (Sentencia de 20 de septiembre de 1982, Ar. 5468.)

5. LICENCIAS: COMPETENCIA PARA OTORGARLAS

Hay que decir —en contra de la tesis mantenida por el Tribunal a quo— que el Alcalde no es órgano municipal incompetente para otorgar una licencia de este tipo, pues si bien el órgano con competencia normal es la Comisión Municipal Permanente, las Ordenanzas municipales, no obstante, pueden atribuir a la Alcaldía tales cometidos. (Sentencia de 28 de mayo de 1982, Ar. 4155.)

6. LICENCIAS: EXTRACCIÓN DE ÁRIDOS

La extracción de áridos, aunque considerada en sí misma no sea calificable de «actividad urbanística», requiere previa licencia municipal, porque entraña una cierta forma de «uso del suelo» en el que se realiza «movimientos de tierras» con posible influencia, y así ocurre en el caso de autos, en el destino previsto en el planeamiento, y si ello justifica la exigencia de licencia dentro del régimen general de la Ley del Suelo, según su artículo 178, cuyos términos incluyan tanto los «actos de uso del suelo» como los «movimientos de tierras», con mayor fundamento esta licencia será procedente en el régimen específico del Plan General Metropolitano de Barcelona, pues el artículo 42 de sus Normas urbanísticas somete a licencia de manera expresa la extracción de áridos, la cual viene de esta forma a integrarse en el ámbito normativo del citado artículo 178. (Sentencia de 12 de julio de 1982, Ar. 5387.)

7. OBRAS SIN LICENCIA: DEMOLICIÓN

La demolición de las obras ejecutadas sin licencia o infringiendo 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 proporcionalidad entre los medios a emplear y los objetivos a conseguir, medida excepcional o extrema que por su gravedad y trascendencia única y exclusivamente puede estimarse como procedente cuando se utilice como fundamento de la misma una expresa referencia a las normas urbanísticas cuya acreditada vulneración impida la legalización de las referidas obras. (Sentencia de 7 de julio de 1982, Ar. 5354.)

8. PAGO DE DETERMINADOS IMPUESTOS MUNICIPALES: ESTO NO IMPLICA CONCESIÓN DE LICENCIA

CONSIDERANDO: Que, finalmente, tampoco obsta a la legalidad del acuerdo impugnado el hecho de que la Entidad recurrente viniera satisfaciendo, con anterioridad a la solicitud de la licencia, determinados impuestos municipa-

les, pues es doctrina jurisprudencial ya reiterada que el pago de estos impuestos no significa ni que la licencia esté concedida, ni que por ello deba concederse, pues los impuestos gravan la realización de hecho de la actividad con independencia de su legalidad o ilegalidad. (Sentencia de 22 de septiembre de 1982, Ar. 5490.)

9. PARCELACIÓN DE TERRENO: LICENCIA DE OBRAS

CONSIDERANDO: Que aunque es cierto que la parcelación con fines exclusivamente agrícolas realizada en suelo clasificado en el Plan General de Ordenación como no urbanizable, en cuanto suponga única y exclusivamente la división de una finca en porciones o parcelas más pequeñas destinadas al cultivo, no debe considerarse incluida entre los actos que el artículo 178 de la Ley del Suelo somete a previa licencia al no poder subsumirse, ni en la genérica definición de actos de edificación y uso del suelo, ni en la relación meramente enunciativa y no exhaustiva que le sigue; sin embargo, cuando, como en el presente caso ocurre, la parcelación va precedida de unas operaciones de transformación de terreno de secano en regadío, cuya transformación ha llevado aparejada importantes labores de explanación y nivelación que exigieron cuantiosos «movimientos de tierra» y obras de construcción del embalse, casetas de transformadores, etc., tipificados en el expresado artículo y en el artículo 1.º, número 9, del Reglamento de Disciplina Urbanística de 23 de junio de 1978 al poder incidir tales obras negativamente en las previsiones del planeamiento o en el paisaje, cuya protección y defensa, aparte de la que resulte de los Planes de Ordenación, está atribuida a los Ayuntamientos por el artículo 101, j), de la Ley de Régimen local y por el artículo 21, 2, b), del Reglamento de Servicios, que somete a licencia los movimientos de tierra cuando modifiquen el relieve del suelo o la armonía del paisaje, modificación o posibilidad de tal que exige un examen del proyecto como acto de control municipal de la legalidad previo a la concesión de la licencia, criterio mantenido por la sentencia de esta Sala de 26 de noviembre de 1979. (Sentencia de 22 de junio de 1982, Ar. 4826.)

10. LICENCIA DE OBRAS: CADUCIDAD

... La Jurisprudencia de este Tribunal, con toda lógica, viene admitiendo la necesidad de establecer un plazo de caducidad en el otorgamiento de las licencias en aras de la seguridad jurídica y en evitación de peticiones carentes de seriedad, movidas tan sólo con fines especulativos, siendo de tener en cuenta por otra parte que la caducidad de una licencia no entraña la de la facultad de edificar cuando las obras, o actividades que la licencia autoriza, se ajustan al Plan de Ordenación. (Sentencia de 4 de mayo de 1982, Ar. 3107.)

11. LICENCIA DE OBRAS: CARÁCTER REGLADO: SIN PERJUICIO DE TERCERO

CONSIDERANDO: Que la *concesión de licencias de obras*, competencia exclusiva de los Ayuntamientos a través de su reglamentación propia y sustantiva determinada en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, *no es acto discrecional de la Administración, sino reglado, y a través de él, la Administración se limita a controlar si el ejercicio que el particular pretende ejercitar se ajusta a los Planes, Normas y Ordenanzas, y, en definitiva, a cuantos actos de valor normativo encauzan y regulan, en consideración al interés público, la materia urbanística, por lo que los Ayuntamientos vienen obligados a conceder la licencia solicitada cuando la edificación proyectada se acomode a aquellas normas; otorgamiento que, a tenor de lo establecido en el artículo 12, 1, del citado Reglamento de Servicios, se entenderá «salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de tercero», declaración que no es otra cosa que corolario obligado del principio de carácter general que consagra el artículo 10 del mismo texto reglamentario, según el cual «los actos de las Corporaciones locales por los que se intervenga la acción de los administrados producirán efectos entre la Corporación y el sujeto a cuya actividad se refieran, pero no alterarán las situaciones jurídicas privadas entre éste y las demás personas».*

CONSIDERANDO: Que a la vista de lo que razonado queda es de ver lo inadecuado y carente de eficacia del primero de los motivos de impugnación alegados, pues *el artículo 9.º del Reglamento de Servicios no exige la justificación por el solicitante de la propiedad del terreno en que va a efectuar la edificación, ya que tal cuestión es completamente ajena a la materia propia de las licencias de obras y escapa de la competencia atribuida a las Corporaciones locales, toda vez que su discernimiento corresponde a la jurisdicción ordinaria.* (Sentencia de 18 de mayo de 1982, Ar. 3965.)

12. LICENCIA DE OBRAS: EDIFICACIÓN FUERA DE ORDENACIÓN

Es absurdo conceder autorización para la realización de una construcción que, desde el mismo momento en que se otorga, nace lastrada por el vicio de que sea una construcción «fuera de ordenación», lo que es lo mismo que dictar un acto infringiendo el Ordenamiento jurídico aplicable en ese momento histórico. (Sentencia de 30 de junio de 1982, Ar. 5246.)

13. LICENCIA DE OBRAS: PROYECTO: VISADO DEL COLEGIO DE ARQUITECTOS

... El artículo 228, 3, de la Ley del Suelo previene que los Colegios profesionales que tuviesen encomendado el visado de los proyectos técnicos precisos

para la obtención de licencias conforme al artículo 178, denegarán dicho visado a los que contuvieran alguna de las infracciones previstas en el artículo 226, 2, es decir, a los que la propia Ley califica de graves, en cuanto suponen incumplimiento de las normas relativas a parcelaciones, uso del suelo, altura, volumen y situación de las edificaciones y ocupación permitida de la superficie de las parcelas; del artículo 228, 3, independientemente de los problemas que pueda suscitar su aplicación, se deduce implícitamente que el mencionado visado funciona como presupuesto de admisibilidad de los proyectos técnicos, como ya había reconocido anteriormente el Tribunal Supremo en sentencia de 19 de junio de 1975. (Sentencia de 28 de mayo de 1982, Ar. 4156.)

14. LICENCIA DE OBRAS: SILENCIO POSITIVO

CONSIDERANDO: Que para determinar si el peticionario de una licencia sometida a la legalidad urbanística la ha adquirido por silencio positivo es siempre necesario examinar si esa licencia es o no conforme con dicha legalidad, pues así lo exige el artículo 178, 3, del Texto Refundido de la Ley del Suelo al disponer que en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo, facultades en contra de las prescripciones de esta Ley, de los Planes, Proyectos, Programas y, en su caso, de las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento y por ello el citado tema del silencio positivo, cualquiera que sean las circunstancias formales y temporales que en el mismo concurren, se reconduce en último término al problema de la legalidad material de la licencia que se pretende haber sido adquirido por dicho remedio sustitutorio de la inactividad administrativa. (Sentencia de 10 de mayo de 1982, Ar. 3155.)

15. LICENCIA DE OBRAS: SILENCIO POSITIVO

CONSIDERANDO: Que lo que proclama la Jurisprudencia —sentencias de 22 de junio de 1981, 13 de abril de 1982, entre las últimas— y el citado artículo 178, 3.º, del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo ha venido a confirmar, es la imposibilidad de que por vía del silencio se puedan conseguir facultades en contra de las prescripciones de la propia Ley, o de los Planes, Proyectos, Programas y, en su caso, de las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento; determinación lógica y perfectamente explicable al corregirse con ello la injusticia de que por una conducta negligente de las autoridades o agentes de la Administración las consecuencias las tenga que sufrir la comunidad, en cuyo interés está pensado todo el Derecho urbanístico, y no de forma pasajera, sino durante todo el tiempo de supervivencia de unas construcciones que, realizadas conforme a las técnicas modernas, cada vez es más dilatado. (Sentencia de 6 de julio de 1982, Ar. 5344.)

16. LICENCIA DE OTRAS CLASES: SILENCIO POSITIVO

Es patente que el absoluto silencio de la Administración durante plazo muy superior al de dos meses que para tener por otorgada por tal causa la licencia de apertura de toda clase de establecimientos se señala en el artículo 9.º, 7, c), del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, cabría pensar en el otorgamiento de la licencia, pero es lo cierto que ello no determina sin más la eficacia autorizante del silencio, sino que precisa conforme a la conocida y más reciente línea jurisprudencial que se refleja, entre otras, en las de 19 de enero, 24 de febrero, 11 de mayo, 30 de junio y 12 de diciembre de 1977, y refrendada hoy día por los inequívocos términos del artículo 178, 3, del Texto Refundido en 9 de abril de 1976 de la Ley del Suelo, que el correspondiente acto administrativo no incida en el ámbito de las nulidades absolutas contempladas en el artículo 47 de la Ley de Procedimiento administrativo, ni tampoco en ilegalidades sustanciales por inadecuación a las previsiones de esa naturaleza de la normativa urbanística que los sujete. (Sentencia de 27 de mayo de 1982, Ar. 4145.)

17. SUSPENSIÓN DE LAS LICENCIAS DE OBRAS: COMPETENCIA

Conforme a lo dispuesto en el artículo 186 de la vigente Ley del Suelo en su Texto Refundido de 1976, la competencia para suspender los efectos de una licencia de obras, que a virtud de principio *favor acti* hay que estimarla válidamente concedida, no corresponde ni al Ayuntamiento Pleno ni a su Comisión Permanente, sino que es atribución exclusiva del Alcalde-Presidente de la Corporación municipal, de forma que al arrogarse el Ayuntamiento Pleno tal competencia, manifiestamente incidió su acuerdo en la causa de nulidad del artículo 48, 1.º, 2.º, de la Ley de Procedimiento administrativo. (Sentencia de 28 de junio de 1982, Ar. 4857.)

18. SUSPENSIÓN POR EL GOBERNADOR SI FALTA EL PROYECTO

CONSIDERANDO: Que si a tenor del artículo 178 de la Ley del Suelo, Texto Refundido de 9 de abril de 1976, están sujetos a previa licencia, entre otros, los actos de edificación y uso del suelo, licencias que deben otorgarse de acuerdo con las previsiones de dicha Ley, de los Planes de Ordenación y Programas de Actuación Urbanística y, en su caso, de las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, por el procedimiento previsto en la legislación de Régimen local, y más concretamente por el establecido en el artículo 9.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955, y si este último precepto exige que a las solicitudes de licencia que se refieran a obras o instalaciones debe acompañarse el «proyecto técnico», *es indudable que los actos de concesión de tales licencias que se otorgaron sin acompañar a la solicitud el correspondiente proyecto técnico sobre el que ejercer la potestad interventora o de control de legalidad, infringían*

la normativa urbanística citada anteriormente, infracción que debe calificarse de manifiesta dado lo notorio o patente de la vulneración que se pone en evidencia con sólo confrontar la exigencia legal del proyecto técnico con la ausencia del mismo en las respectivas solicitudes. (Sentencia de 2 de julio de 1982, Ar. 5330.)

19. RUINA: DICTÁMENES TÉCNICOS

Es reiterada la Jurisprudencia en la que se proclama el preferente valor que en este tipo de expedientes ha de concederse, por su imparcialidad, a los dictámenes de los técnicos municipales sobre los emitidos a instancia de la propiedad o de los arrendatarios y ocupantes de los correspondientes inmuebles. (Sentencia de 2 de julio de 1982, Ar. 5329.)

20. RUINA: VALOR DE LAS PERITACIONES

El resultado de los dictámenes periciales es de decisiva influencia en la resolución a adoptar, teniendo presente la doctrina jurisprudencial que atribuye distintos grados de eficacia a la pericia, al declarar que, *en los supuestos de distinta titulación de los peritos, producirá más fuerza probatoria el informe emitido por el que posea título superior* —sentencias de 20 de febrero de 1962, 30 de octubre de 1963, 14 de junio de 1971—, *y en aquellos otros en que la categoría sea la misma, las decisiones se apoyarán principalmente en los dictámenes emitidos por el perito nombrado por la Sala, la autoridad judicial correspondiente o por el dirimente, y en último término, por el técnico de la Administración, al darse en ellos una presunción de mayor objetividad. (Sentencia de 21 de julio de 1982, Ar. 5455.)*

21. RUINA: DAÑOS NO REPARABLES POR MEDIOS NORMALES

Es lo cierto que *normalidad de medios de reparación, a pesar de la referencia técnica que obtiene en el texto legal, constituye un concepto jurídico de necesaria conexión con el criterio también legal, bien que en forma explícita enunciado para otros supuestos, que distingue las reparaciones ordinarias, normales o de conservación, de aquellas otras de carácter extraordinario o anormal impuestas por la necesidad de rehabilitar el imprescindible mínimo de seguridad y salubridad, y, en suma, habitabilidad perdida con causa en relevantes deterioros de elementos integrantes de la estructura arquitectónica de la construcción, impliquen demolición y sustitución por otro nuevo del elemento estructural dañado, o bien pueda ser evitada su demolición aplicando nuevos métodos que ofrezcan los avances de la tecnología arquitectónica; posibilidad, empero, que no priva a las reparaciones, cualitativa y cuantitativamente, afectantes a la estructura de la edificación, de su carácter de extraordinarias o anormales en calificación jurídicamente extensiva a los*

medios técnicos de reparación cualesquiera que fueren los de susceptible empleo. (Sentencia de 13 de mayo de 1982, Ar. 4766.)

X. PLAYAS

COMPETENCIA PARA PERMITIR INSTALACIONES EN LAS MISMAS

La utilización privativa del dominio público estatal en que la playa consiste sólo puede otorgarse mediante la concesión, si bien en esta materia la Ley de Costas de 26 de abril de 1969 diversifica la competencia para darle según que con dicha utilización se pretenda establecer una instalación fija, en cuyo caso corresponde al Ministerio de Obras Públicas, a tenor de su artículo 10, 2.º, o a una instalación desmontable, supuesto en el cual la competencia es del Ayuntamiento, conforme al 17, 3.º (Sentencia de 28 de mayo de 1982, Ar. 4154.)

XI. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. FALTA DE AUDIENCIA DEL INTERESADO

La regla en Derecho administrativo, frente al Derecho civil, es que los actos contrarios a las normas no son nulos de pleno derecho, sino anulables, reservándose la sanción de la nulidad para los casos limitados de especial gravedad, precisándose para que la falta de audiencia del interesado produzca la anulabilidad del acto que haya producido indefensión, razón por la cual en el examen del acto dictado con omisión de dicho trámite, pese a su trascendencia unánimemente reiterada por la doctrina jurisprudencial, haya de rehuirse de todo rigor formal, pudiendo estimarse subsanado el defecto, como señalan las sentencia de 22 de noviembre, 18 de mayo y 23 de marzo de 1977, 25 de marzo de 1976 y 3 de noviembre de 1975, cuando el interesado dispuso del previo recurso administrativo en el que sin limitación pudo argumentar lo que estimó oportuno. (Sentencia de 13 de mayo de 1982, Ar. 4765.)

2. DICTAMEN PREVIO DE LETRADO PARA INTERPONER RECURSOS

CONSIDERANDO: Que el presente recurso de apelación ha sido interpuesto por la representación del Ayuntamiento de Alcalá de Henares, sin acompañar, al personarse ante esta Sala, *el informe previo de Letrado* que exige el artículo 370 en relación con el 121, j), de la Ley de Régimen local.

CONSIDERANDO: Que, como se alega por la parte contraria, *la exigencia de tal dictamen previo se extiende tanto al ejercicio de acciones judiciales o administrativas en primera instancia, como a la interposición de recursos, según se indica expresamente en el precepto, y es, por tanto, exigible como requisito para la interposición del recurso de apelación, o al menos para su formalización*, como tiene reiteradamente declarado la Jurisprudencia de esta Sala, entre otras, en las sentencias de 12 de marzo de 1964, 29 de mayo de 1965, 28 de enero de 1970, 29 de noviembre y 18 de diciembre de 1971 y 14 de mayo de 1975. (Sentencia de 16 de junio de 1982.)

XII. SERVICIOS PUBLICOS

1. SU MANTENIMIENTO FRENTE AL DERECHO A LA HUELGA

CONSIDERANDO: Que de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, sentada en sus sentencias de 11 de julio, 24 de septiembre (dos) y 13 de octubre de 1980, y de la doctrina del Tribunal Constitucional recogida en la suya de 8 de abril de 1981, hay que extraer la idea de que *los derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente no tienen carácter ilimitado, sino que están ligados en cada sistema jurídico por las exigencias del bien general y la coexistencia con los derechos de los demás, y por eso el derecho de huelga atribuido a los trabajadores como un medio para lograr sus reivindicaciones laborales y económicas frente al empresario no puede configurarse de un modo absoluto, pues ha de conciliarse, sobre todo en aquellos casos en que puede quedar afectado un servicio público que se reputa esencial para la comunidad —como es el caso de los transportes colectivos— con las libertades públicas de los otros ciudadanos, y en el supuesto que nos ocupa, con la de libre circulación que establece para todos los españoles el artículo 19 de la Constitución, de aquí que el 28, 2.º reconozca el derecho de huelga, pero con la indicación de que se establecerán las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad; ahora bien, surge como consecuencia de esto un conflicto entre los dos derechos referidos que ha de resolverse respetando el contenido esencial de ambos, de tal forma que al regularse los servicios indispensables no se anule el derecho de huelga, ni éste haga imposible la prestación de aquéllos, debiendo en cada caso resolver los Tribunales, según las circunstancias concurrentes, si los servicios que se mantienen durante la huelga son o no esenciales, en cuya labor operarán con un criterio restrictivo.* (Sentencia de 14 de mayo de 1982, Ar. 3901.)

2. RECOGIDA DE BASURAS: EQUILIBRIO FINANCIERO PARA EL CONCESIONARIO

Que acreditada la existencia de pérdida por causas imprevisibles e inevitables por las pruebas mencionadas y además por el informe del Ingeniero Jefe de Limpieza del Ayuntamiento demandado, *es indudable que la Administración tiene el deber conforme al artículo 126, 2, b), del Reglamento de Servicios de mantener la adecuada retribución del concesionario, deber que correlativamente constituye un derecho de éste a tenor del artículo 128, 3, 3.º, en el caso de circunstancias sobrevenidas e imprevisibles, aunque no haya existido modificación del servicio, en virtud de la obligación dimanante del artículo 126, 2, b), de mantener en todo caso el equilibrio de la retribución económica del concesionario a tenor de las bases que hubieren servido para su otorgamiento y en función de la necesaria amortización del coste de establecimiento del servicio, gastos de explotación y normal beneficio industrial.* (Sentencia de 17 de septiembre de 1982, Ar. 5466.)

3. TRANSPORTE: CASCO URBANO

Es doctrina jurisprudencial reiterada la que declara que *el concepto de casco urbano, a los efectos de determinar la competencia estatal o municipal respecto del régimen de los transportes por carretera, es un concepto puramente de hecho y, además, dinámico y no estático y puede modificarse por la propia fuerza de los hechos, sin necesidad de resolución administrativa, que, en caso de producirse, sería meramente declarativa de una realidad preexistente*, si bien para los casos de duda se reserva una competencia dirimente el Ministerio de Obras Públicas. (Sentencia de 9 de junio de 1982, Ar. 4783.)

XIII. URBANISMO

1. ARQUITECTOS: INSTALACIONES ELÉCTRICAS

Cuando se trata de construir viviendas para habitación de particulares debe estimarse al Arquitecto técnico competente para proyectar y dirigir la obra accesoria de la instalación de baja tensión, pero cuando se trate de instalaciones eléctricas exteriores, de edificios públicos o la principal obra sea industrial, la atribución de técnico competente deberá hacerse sólo en favor del Ingeniero industrial, sin perjuicio de la competencia deferida por dicha normativa a los «Instaladores autorizados». (Sentencia de 1 de junio de 1982, Ar. 3602.)

2. ESTUDIOS DE DETALLE: APROBACIÓN

CONSIDERANDO: Que al estar integrados los Estudios de Detalle en el planeamiento urbanístico y participar de su propia naturaleza jurídica —aun cuando con su limitada finalidad de completar o, en su caso, adaptar determinaciones establecidas en los Planes en el concreto particular de señalar alineaciones y rasantes u ordenar volúmenes— están igualmente sometidos en cuanto al procedimiento para su aprobación a los mismos trámites señalados en la Ley del Suelo para los Planes, Normas, Programas y Proyectos (artículos 40 y 41), con la única diferencia de corresponder la aprobación definitiva a la Corporación local en lugar de a la Comisión Provincial de Urbanismo o al Ministro, y, por tanto, al igual que los Planes, Normas, Programas y Proyectos, también los Estudios de Detalle son inmediatamente ejecutivos, una vez publicada su aprobación definitiva, lo que a sensu contrario quiere decir que, como el resto del planeamiento, tampoco pueden aplicarse antes de su aprobación definitiva y consiguiente publicación y tampoco, por regla general, con carácter retroactivo después de ella, por no haber nacido a la vida del Derecho como norma obligatoria. (Sentencia de 27 de mayo de 1982, Ar. 4142.)

3. ESTUDIOS DE DETALLE: CONTENIDO

CONSIDERANDO: Que la decisión del recurso ha de partir de la viabilidad que, a efectos urbanísticos, tiene todo Estudio de Detalle, como modalidad del planeamiento de aquella naturaleza que si mereció su consagración legal tan sólo después de la vigencia de la Ley de 2 de mayo de 1975, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, ya venían preexistiendo, con idéntica eficacia, con anterioridad a ella, el que, por su propio carácter y rango normativo, siempre inferior a cualquier Plan, con pleno respeto y absoluta inmutabilidad de las directrices y genéricas previsiones del mismo, ha de limitarse a su simple desarrollo, integración o adaptación a las zonas previamente planificadas por aquél, o, como exige el número 3 del artículo 14 del Texto Refundido de aquélla, manteniendo las determinaciones fundamentales del mismo, sin alterar el aprovechamiento que corresponda a los terrenos comprendidos en el Estudio y sin ocasionar perjuicio ni alterar las condiciones de la ordenación de los predios colindantes. (Sentencia de 14 de mayo de 1982, Ar. 3396.)

4. INGENIEROS INDUSTRIALES: REDACCIÓN DE PLANES PARCIALES

CONSIDERANDO: Que haciendo aplicación de la doctrina anteriormente expuesta a la cuestión de recurso, hay que reconocer a los Ingenieros industriales técnicos superiores competencia, al menos, para la redacción de aquellos proyectos que no supongan ordenación integral de un territorio, cualquiera que fuere el nivel de su planeamiento, es decir, sea éste de ámbito nacional, supraprovincial, provincial, comarcal o municipal, toda vez que en su Plan de Estudios —al menos cuando fue promulgado el Decreto de 18 de septiem-

bre de 1935— no figuraban materias relativas a la ciencia del urbanismo; pero, a no dudar, hay que reconocerle esa competencia —llenando así, siquiera sea en forma incompleta, un vacío legislativo— para la redacción de aquellos otros proyectos de alcance más limitado y enteramente subordinados a las directrices y determinaciones propias de los Planes de Ordenación primeramente citados, como ocurre con los Planes Parciales, Proyectos de Urbanización, Programas de Actuación y Estudios de Detalle, pues al tener éstos que ajustarse, a virtud de lo dispuesto en los artículos 13-1, 14-3 y 15-3, a las directrices y determinaciones propias de los Planes Generales que no pueden ni alterar ni modificar, hay que admitir la capacitación de ellos para la formación de citados proyectos. (Sentencia de 28 de junio de 1982, Ar. 4856.)

5. NORMAS COMPLEMENTARIAS Y SUBSIDIARIAS DEL PLANEAMIENTO

CONSIDERANDO: Que si bien es cierto, como se ha dicho en numerosas sentencias de esta Sala, que ante la falta de una específica regulación del procedimiento para la aprobación de las citadas Normas se han mantenido opiniones doctrinales contrapuestas, inclinándose unos por el procedimiento que para la elaboración de disposiciones de carácter general se contienen en la Ley de Procedimiento administrativo y sosteniendo otros que el aplicable es el establecido para la formación y aprobación de los Planes en la Ley del Suelo, no lo es menos que en la actualidad, y por lo respecta al ámbito jurisdiccional, tal polémica ha sido resuelta en este último sentido, según se declara, entre otras, en las sentencias de 2 de octubre y 12 de diciembre de 1979. (Sentencia de 15 de junio de 1982, Ar. 4789.)

6. NORMAS COMPLEMENTARIAS Y SUBSIDIARIAS DEL PLANEAMIENTO

Es ya reiterada la Jurisprudencia en la que se proclama la necesidad de someter a información pública, antes de su aprobación, las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento —sentencias de 9 de junio y 2 de octubre de 1979, 29 de marzo de 1980, 15 de octubre y 3 de noviembre de 1981 y 25 de marzo de 1982—, determinando la omisión de ese requisito un «defecto de procedimiento —que conduce a la anulación de las Normas adoptadas prescindiendo de tan esencial trámite—, el cual debe apreciarse y ser declarado por el Tribunal. (Sentencia de 24 de mayo de 1982, Ar. 4119.)

7. ORDENACIÓN URBANÍSTICA A APLICAR: ¿AL PEDIR LICENCIA?, ¿AL RESOLVER SOBRE TAL PETICIÓN?

CONSIDERANDO: Que el extremo que ha motivado la primera controversia en las presentes actuaciones, el de cuál sea el momento determinante de la normativa y ordenación urbanística a aplicar en las mismas, si el de la fecha en que se solicita la licencia de que se trata, o aquel en que por la Adminis-

tración se resuelve tal petición, viene en gran parte provocado por las oscilaciones jurisprudenciales, lo que ha impedido contar con una unidad de doctrina que salga al paso de las dudas existentes en esta cuestión.

CONSIDERANDO: Que, en este momento, se puede considerar superado tal estado de cosas, puesto que esta Sala ha tomado resueltamente partido por la última de esas dos soluciones en sus últimos fallos, entre otros, en los de 15 de abril de 1981 y 3 de febrero de 1982, siguiendo la dirección iniciada en los de 15 de marzo y 21 de diciembre de 1978, 16 y 27 de junio y 27 de octubre de 1979. (Sentencia de 30 de junio de 1982, Ar. 5246.)

8. PLANES: APROBACIÓN CONDICIONADA

Si bien el concepto de aprobación condicionada a la subsanación de defectos de los Planes, otorgada por el organismo urbanístico al que corresponde su aprobación definitiva, no ha sido reprobada de una manera expresa por la Jurisprudencia de esta Sala y hasta ha sido admitida en alguna sentencia —4 de junio de 1970 y 2 de diciembre de 1974—, no puede en cambio desconocerse que tal posibilidad no se halla expresamente admitida, sino más bien excluida en la letra de los artículos 41, 3, de la Ley del Suelo, Texto Refundido de 1976, y 132, 3, del Reglamento de Planeamiento de 23 de junio de 1978, que de modo directo relacionan el señalamiento de las deficiencias a corregir con la no aprobación del Plan y con la necesidad de dictar nueva resolución aprobatoria una vez subsanados aquéllos; teniendo ya declarado esta Sala en su sentencia de 28 de abril de 1977 que a ningún resultado práctico conduce hablar de aprobación condicional, pues aun en el caso de que tal forma se empleara, ninguno de los efectos de la aprobación, como son la publicación y ejecutividad del Plan, se producen si no es a partir de la aprobación definitiva sin retroacción alguna, de donde hemos de deducir que el señalamiento de deficiencias subsanables por el órgano administrativo inferior conlleva, más que una aprobación condicionada, una desaprobación del Plan. (Sentencia de 14 de julio de 1982, Ar. 5406.)

9. PLANES GENERAL Y PARCIAL: JERARQUÍA

CONSIDERANDO: Que la subordinación de los Planes Parciales a los Generales, explícitamente formulada en los artículos 13, 1, del Texto Refundido de la Ley del Suelo y 44, 2, del Reglamento de Planeamiento de 23 de junio de 1978 y en particular para el Area Metropolitana de Madrid en el artículo 12, 1, de la Ley de 2 de diciembre de 1963, determina que en el evento de incompatibilidad entre las previsiones de un Plan Parcial y las del General posterior deban prevalecer éstas. (Sentencia de 8 de junio de 1982, Ar. 4771.)

10. PLANES: FACULTAD DE LA ADMINISTRACIÓN PARA VARIARLOS

Es sabido que *el principio de vigencia indefinida de los Planes de ordenación urbana que proclama el artículo 45 de la Ley del Suelo no puede entenderse en un sentido inmovilista o de perpetuar la Ordenación, sino como garantía de estabilidad y permanencia que no impide que la Administración ejercite las facultades que tiene atribuidas (arts. 46, 47 y siguientes) cuando nuevos criterios o nuevas necesidades (concepción dinámica) urbanística hagan necesaria o adecuada la actualización del Plan anterior mediante el uso de las técnicas modificatorias o de revisión, lo cual debe entenderse legalmente realizado, mientras no se demuestre —cosa que aquí no consta— de una manera cumplida y concluyente que la variación normativa no corresponde con alguno de los fines en atención de los cuales se atribuye a la Administración las competencias de planeamiento urbanístico que con carácter enunciativo señala el artículo 3.º de la Ley, y, entre ellas, provocar que el uso del suelo se utilice en coherencia con la utilidad pública y función social de la propiedad en armonía con las determinaciones previstas en el Plan.* (Sentencia de 17 de septiembre de 1982, Ar. 5465.)

11. OTRA SIMILAR

El ius variandi de la Administración se halla explícitamente determinado en el artículo 47, en relación con la vigencia indefinida de los Planes, artículo 45 de la Ley del Suelo y artículos 49 y 50 relativos a la revisión y modificación de los Planes, y modificación de las Normas Complementarias y Subsidiarias y Programas de Actuación; principio fundamental que se halla inmanente en cualquier Ordenación jurídica y que afecta también a los Planes y Ordenamiento urbanístico, con las limitaciones establecidas respecto al plazo obligado de vigencia previstos en un Plan, artículo 47 de la Ley del Suelo, imperativa modificación de los Planes Generales Municipales, artículo 48, y especificación de las circunstancias que deben concurrir para su revisión, artículo 47 en relación con el 12, número 1, letra c) del mismo cuerpo legal, sin que el principio de seguridad jurídica pueda entenderse infringido por razón de un cambio en la calificación jurídica urbanística del suelo. (Sentencia de 16 de julio de 1982, Ar. 5445.)

XIV. VIVIENDA

FACULTADES DE LAS DELEGACIONES PROVINCIALES DE LA VIVIENDA

CONSIDERANDO: Que las atribuciones de las Delegaciones Provinciales de la Vivienda para la imposición de reparaciones y obras de viviendas construidas, ya se trate de las dadas en alquiler, ya de las ocupadas por otro título, como

se dice en el número 5.º del Decreto de 23 de noviembre de 1940, encuentran su límite en la finalidad que persigue la normativa para cuyo logro fueron concedidas tales atribuciones, encomendadas a la Fiscalía de la Vivienda en su misión de *velar por las condiciones de salubridad e higiene de la morada humana*, misión de las Fiscalías de la Vivienda que, asumidas por las Delegaciones Provinciales de la Vivienda en virtud de lo dispuesto en los Decretos de 3 de octubre de 1957 y 13 de julio de 1972, y de la Orden del Ministerio de la Vivienda de 27 de enero de 1973, delimita el alcance y contenido de las reparaciones y obras que se autorizan imponer para el cumplimiento de la finalidad de velar por la salubridad de las viviendas, así de manera clara y precisa lo dispone el apartado 2.º del número 5.º del Decreto de 23 de noviembre de 1940 en que tales atribuciones se establecen, al circunscribir a este efecto, velar por la salubridad de las viviendas construidas, la competencia de las Fiscalías de la Vivienda, en la actualidad Delegaciones Provinciales de la Vivienda, para imponer la realización de reparaciones y obras; *obras las que las Delegaciones Provinciales de la Vivienda pueden imponer en cumplimiento de la función de policía sanitaria que les viene encomendada, que responden a necesidades diferentes de las que con fundamento en la seguridad y ornato de los edificios pueden ordenar los órganos municipales, y de las que en su caso cabe exigir ante los Tribunales civiles para obligar al arrendador a conservar la vivienda en estado de servir para el uso que se le destina.* (Sentencia de 15 de julio de 1982, Ar. 5427.)

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO