

Reseña de Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía correspondientes al año 1991

M^a Concepción Barrero Rodríguez
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. ACTIVIDADES MOLESTAS. II. COMPETENCIAS MUNICIPALES. III. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. IV. HACIENDAS LOCALES. V. ORGANIZACIÓN MUNICIPAL. VI. PERSONAL. VII. URBANISMO.

I. ACTIVIDADES MOLESTAS

1. Centros de aplicación de tratamientos estéticos

Poseen la calificación de actividad en local comercial de donde deriva que su ubicación debe realizarse en establecimientos independientes con accesos no comunes a viviendas.

«El 3 de julio de 1989 la actora había solicitado licencia de instalación, apertura y funcionamiento para la ubicación en el n.º 22 bis, 1.º A de la Avda. de la República Argentina de esta ciudad de un local para aplicación de tratamientos estéticos. La Delegación del Área de Medio Ambiente, al informar a la Alcaldía, lo hace en el sentido de que la actividad solicitada corresponde al uso de "Comercio" conforme a las Ordenanzas del P. General y dado el emplazamiento propuesto, en suelo urbano calificado "A, edificación abierta", se desaconseja el otorgamiento de la licencia por cuanto se pretende instalar en un piso dedicado a vivienda. En síntesis, es este dictamen soporte del dictado del acuerdo denegatorio, que origina todo el iter procesal que lleva a este momento de la litis.

Como fundamentos jurídicos se remite la demanda a los atinentes contenidos en el Plan General. Y en atención a ellos, preciso se hace determinar la naturaleza jurídica de la actividad. Se ha querido, en el recurso previo administrativo, hacer recaer en la actividad de servicios el negocio pretendido por cuanto excluye la intervención de profesionales de la Medicina. Ello no obstante, el art. 3 de los Estatutos de la

Entidad, aportados con la escritura pública de constitución, establece como objeto de la misma, "la explotación, administración y dirección de Estudios o Institutos de estética y belleza de las personas, así como la aplicación de tratamientos estéticos, de adelgazamiento, gimnásticos, sauna y masaje". Es por ello correcta la calificación de "actividad en local comercial" de que parte el ente administrativo para configurar su resolución. Y así el art. 4.29.2 de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas prescribe para estas actividades la necesaria ubicación en establecimientos independientes con accesos no comunes (art. 5.87) y sin comunicación directa con edificios plurifamiliares (art. 4.36) pues se trata de locales comerciales, con acceso independiente a la vía pública».

(Sentencia de tres de diciembre de 1991. Sala de Sevilla. Fundamentos jurídicos segundo y tercero. Ponente: Moreno Andrade.)

2. Establecimientos de fotografía

No conforma una actividad sometida al Reglamento de actividades molestas, sino al general de Servicios de las Corporaciones locales.

«Así planteado, el problema consiste en determinar si el Reglamento de actividades molestas es o no aplicable a la pretensión de instalar un establecimiento fotográfico. Y para ello nada mejor que tener presente el ámbito de aplicación de este Reglamento, cuyo objeto se define y delimita en su Art. 1, y que se refiere siempre a actividades fabriles, de elaboración, transformación o manipulación que causen o puedan causar riesgos, daños, inseguridad o simplemente molestias. Cada una de las actividades que califica el Reglamento se define en el Art. 3, y en ninguna de ellas encaja el que puede ser contenido propio de un estudio fotográfico. Y si bien es cierto que el Reglamento no contiene un "numerus clausus" de aquellas actividades que quedan dentro de su órbita de aplicación, sino que puede ejercer su ámbito sobre otras análogas y no previstas expresamente, no menos verdad resulta que en principio no existen indicios ni datos que permitan afirmar que la instalación de un estudio de fotografía implica el ejercicio de actividad que pueda ser molesta, insalubre, peligrosa o nociva, hasta el punto de justificar la aplicación de este Reglamento con preferencia sobre el general de servicios, cuyo ámbito es infinitamente más amplio, como se recoge en su art. 1. "in finem"».

(Sentencia de veinte de mayo de 1991. Sala de Sevilla. Fundamento jurídico cuarto. Ponente: Sánchez Ugena.)

II. COMPETENCIAS MUNICIPALES

1. Declaración de término desnuclearizado

Constituye una competencia exclusiva del Estado sobre la que el Municipio no puede incidir en modo alguno.

«Los presupuestos de aplicación del art. 8 de la Ley 40/81 se resumían en dos: la infracción de las leyes y la afectación directa a materias competencia del Estado.

En relación con este último extremo, el art. 149 de la Constitución española incluye en su número 1, aquellas materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva, destacando de entre ellas por su evidente relación con el tema que nos ocupa, las de los números 3.º Relaciones Internacionales, 4.º Defensa y Fuerzas Armadas, 13.º Bases y Coordinación de la Planificación General de la actividad económica, 23.º Legislación básica sobre protección del medio ambiente y 15.º Bases de Régimen Minero y Energético; si tales materias son competencia exclusiva del Estado y cualesquiera que sean las atribuciones que correspondan a las Comunidades Autónomas sobre las mismas, es obvio, que el Municipio no puede incidir sobre dichas cuestiones de modo alguno, y cuando así lo pretende, con una declaración como la que se enjuicia, en la que explícita e implícitamente la declaración de Zona Desnuclearizada del Término Municipal supone la oposición frontal a la instalación en él de centrales nucleares, bases militares con armamento nuclear, transporte a su través de tal material, etc... hace que se esté produciendo una clara transgresión del ámbito de la Autonomía Municipal que no está amparada constitucionalmente cuando se extiende a la posibilidad de incidir negativamente en los intereses generales de la Nación o en otros intereses generales distintos de los propios de la Entidad Local, y ello conculca lo dispuesto en los preceptos constitucionales 137, 140 y 149 y hace que deba aplicarse lo establecido en el art. 8.º de la Ley 40 de 1981 para corregir la infracción de las Leyes, dada la incompetencia por razón de la materia del órgano que produce el acto, artículo 47.1 a) de la Ley de Procedimiento Administrativo, y afectar su contenido directamente a materias de la competencia del Estado.

Que tal conclusión, como ya se anticipó, no vulnera el principio constitucional de Autonomía Municipal puesto que la misma, según el propio Texto Constitucional, artículo 137, se refiere a la "gestión de sus respectivos intereses" intereses que, en el caso del Municipio, se concretan por la Ley de Régimen Local en el artículo 101, al decir que "es de la competencia municipal el gobierno y la administración de los intereses peculiares de los pueblos" lo que configura un criterio de

universalidad que impediría, en términos generales, invalidar un acto municipal por "ultra vires", siendo necesario para ello demostrar su incompatibilidad con los intereses locales, pero esa incompatibilidad se produce cuando el acuerdo conculca el principio de unidad y atenta a los intereses del Estado, en materias que son de su exclusiva competencia y no constituyen intereses locales propiamente dichos o peculiares, en cuanto intereses propios o privativos del Municipio.

No cabe, finalmente, admitir que la declaración de «zona no nuclear» tenga un mero alcance testimonial, como expresión tan sólo de un deseo, antes al contrario, y como ya ha quedado expuesto implica una decisión municipal, con plena eficacia, contraria al establecimiento en el ámbito territorial propio, de cualesquiera sustancias e instalaciones de contenido nuclear civiles y militares, decisión que necesariamente habría de condicionar, de no ser revocada, las posteriores resoluciones municipales sobre aquéllas».

(Sentencia de trece de marzo de 1991. Sala de Sevilla. Fundamentos jurídicos segundo, tercero y cuarto. Ponente: Alejandro Durán.)

2. Vídeo comunitario

En ningún caso es de la competencia municipal la autorización para la instalación de vídeo comunitario ni el ejercicio de control alguno sobre el mismo.

«Obligado resulta dar la razón al Sr. Abogado del Estado, pues dejando a un lado —porque a los efectos que nos interesan es intranscendente— la naturaleza técnico-jurídica del sistema de transmisión de imágenes por cable, es lo cierto que en ningún caso es competencia municipal ni la autorización de su instalación, ni el ejercicio de control alguno sobre el fenómeno del vídeo, de la televisión o de la radiodifusión, materias todas estas reservadas a la Administración Central, en competencias transferidas en mayor o menor medida a las Comunidades Autónomas, pero nunca a los Municipios. Y buena prueba de ello es que el precepto normativo que en su día invocó el Ayuntamiento para apoyar la autorización (el Art. 1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955), que contiene hasta cinco apartados, no encierra ninguno que sea aplicable al supuesto concreto. Pero mejor aún lo prueba la argumentación del Ayuntamiento, ya en la vía judicial, cuando trata de mantener aún la validez de su acuerdo, al decir que "...se ha limitado a controlar aspectos del desarrollo de la actividad sometida a licencia que le atañen, como tendido de cables", cuando lo cierto y verdad es

que en la sesión de 14 de febrero de 1986 no se limitaba a tal cosa, sino a autorizar un auténtico sistema de vídeo comunitario con todas sus consecuencias, atribuyéndose una competencia que desde luego no le corresponde».

(Sentencia de catorce de mayo de 1991. Sala de Sevilla. Fundamento jurídico segundo. Ponente: Muñoz Quiroga.)

III. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Supone vulneración del derecho a la presunción de inocencia la sanción a quién figura como titular de un vehículo y no facilita los datos del conductor que aparcó indebidamente, cuando no se ha practicado por el Ayuntamiento ningún tipo de indagación acerca de la verdadera identidad del conductor.

«En cuanto al fondo del asunto, asiste la razón a la recurrente en cuanto que sancionada por el art. 278. II (al ser modificada la tipificación por el Gobierno Civil) le ha sido imputado por no facilitar los datos del conductor que aparcó indebidamente el vehículo, lo que supone una clara vulneración del derecho a presunción de inocencia, ya que sin practicarse por parte del Ayuntamiento ninguna indagación, para determinar el autor responsable (pese a aportar en el escrito de descargo el nombre y domicilio de los posibles conductores), se ha incumplido por parte de aquél, lo establecido en el art. 278.2 para imponer la sanción al dueño del vehículo».

(Sentencia de nueve de octubre de 1991. Sala de Sevilla. Fundamento jurídico tercero. Ponente: Alejandro Durán.)

IV. HACIENDAS LOCALES

1. Impuesto municipal de publicidad

La publicidad en los estadios de fútbol ha de reputarse publicidad exterior a efectos del correspondiente impuesto municipal que la grava.

«De las disposiciones vigentes aplicables al caso, aunque el RD 781/86 hace una distinción entre ambos tipos, no se puede extraer un criterio diferenciador suficientemente claro. En este sentido, la más específica es la que se encuentra en el art. 113 del Real Decreto 3250/76 que establecía que se reputará publicidad exterior la realizada mediante rótulos o carteles situados en las fachadas, medianeras, cerramientos, postes, farolas o

columnas de los centros urbanos o en el campo; en el interior o exterior de vehículos de servicios públicos; en las zonas de utilización general de estaciones de ferrocarril, metropolitanos, empresas de transporte terrestre, aeropuertos y puertos, aparcamientos, campos de fútbol, instalaciones deportivas, campings y plazas de toros. En este sentido, hay que considerar que aunque la referencia de campos de fútbol que figura en la disposición citada no es completamente clarificadora del carácter del concepto, puesto que se puede referir a la publicidad estática instalada o adosada a los muros o vallas de cerramiento de los estadios, por oposición a la que se disponga en el interior de los mismos, sin embargo la alusión a metropolitanos, interior de vehículos públicos y campings si nos puede empezar a dar una vía de interpretación del concepto.

Son estos lugares en donde hay que efectuar el pago de una entrada para poder acceder a su interior. Lo cual tiene como efecto que haya que desestimarse el supuesto de que el hecho diferenciador esté constituido por el pago o no de una entrada. Sin embargo, sí hay otro punto que es común a todas estas instalaciones: el acceso masivo de público a las mismas. Aunque la ocupación sea distinta, puesto que en los vehículos públicos y en el metropolitano es continua y diaria, hay que tener en cuenta que la publicidad instalada en los campos de fútbol tiene una eficacia masiva que se ha visto potenciada en progresión geométrica por su difusión por televisión. Es indiscutible que esta difusión trasciende cualquier esquema de publicidad interna porque aunque sea de forma esporádica no se puede considerar que se realice de forma excepcional o extraordinaria. La retransmisión de partidos de fútbol tiene lugar a lo largo de temporadas regularmente prolongadas y con una periodicidad suficientemente intensa como para poder considerarlo un hecho normalizado y que forma parte de la vida cotidiana de la sociedad. Si a esto sumamos el indudable tirón de público que obtienen las retransmisiones deportivas de esta clase, es incuestionable que la publicidad instalada en el interior de los estadios trasciende cualquier delimitación y tiene un impacto absolutamente masivo y abierto a la observación de cualquier espectador.

Como quiera que la "ratio legis" de la distinción entre publicidad interior y exterior en este impuesto radica precisamente en la menor difusión que se presume en cuanto se refiere a la publicidad interior, y de ahí que sus tarifas sean más reducidas, es difícil encuadrar en este concepto la que se exhibe en los estadios de fútbol. Como, por otra parte, la función de los órganos públicos en la aplicación a los casos concretos de los conceptos jurídicos indeterminados consiste en identificar las causas que los dan origen y determinar su naturaleza de forma que se pueda definir como la que motiva y justifica la aplicación de la norma, en el presente caso teniendo en cuenta el potencial de difusión de

la publicidad estática instalada en los estadios de fútbol, que además se actualiza de forma regular y constante en múltiples ocasiones a lo largo de una temporada, que es de por sí prolongada, cabe considerar este tipo de publicidad como exterior y procedente la aplicación del impuesto realizada por el Ayuntamiento.

(Sentencia de veinte de septiembre de 1991. Sala de Sevilla. Fundamentos jurídicos segundo y tercero. Ponente: Girón Larrucea; en el mismo sentido se pronuncia la sentencia de cuatro de noviembre de 1991. Sala de Sevilla. Fundamentos jurídicos segundo y tercero. Ponente: Moreno Carrillo.)

2. Impuesto Municipal de Radicación

El hecho imponible de este impuesto viene dado por la utilización de locales de cualquier naturaleza para fines industriales, comerciales o para el ejercicio de actividades profesionales, incluyendo en su ámbito los espacios destinados a aparcamientos de superficies comerciales (hipermercados).

«En relación con las cuestiones suscitadas planteadas en el actual recurso, analizaremos, en primer lugar, la pretendida exención respecto del Impuesto de Radicación debatido, de la superficie dedicada a aparcamiento.

El Impuesto Municipal sobre la Radicación se encuentra configurado en nuestro Ordenamiento Jurídico como una modalidad de la imposición local, cuyo hecho imponible viene determinado por la utilización o disfrute para fines industriales, comerciales o para el ejercicio de actividades profesionales, de locales de cualquier naturaleza sitios en el término municipal del Ayuntamiento titular de la exacción, según se establece en el artículo 60 del Real Decreto 3250/1976, texto reiterado en el artículo 316 del Real Decreto Legislativo 781/1986, debiendo entenderse por locales no sólo las edificaciones, construcciones o instalaciones, sino también las superficies, cubiertas o sin cubrir, abiertas o no al público, que utilicen para cualquiera de las actividades antes expresadas, y como mantiene la Jurisprudencia del Tribunal Supremo manifestada, entre otras, en sentencia de 19 de marzo de 1990: "la simple utilización o disfrute, con abstracción hecha del título que la legitime, determina la obligación de contribuir por el aludido impuesto municipal, sin que la noción de disfrute signifique la necesidad de obtención de frutos, productos, rentas o beneficios, pues, incluso, aunque éstos pudieran ser negativos, no por ello desaparece la aludida obligación de contribuir".

En esta misma línea y específicamente referida al aparcamiento de un hipermercado, es clara la postura del Tribunal Supremo, expuesta, entre otras, en sentencia de 7 de diciembre de 1982, cuando afirma

que: "los terrenos destinados a aparcamientos de clientes y empleados de un hipermercado deben estar sujetos al impuesto municipal sobre la radicación en cuanto forman una unidad inseparable con el local de venta, de forma que la explotación comercial no podría existir, prescindiendo de tales terrenos".

Así pues, y resultando evidente, a la vista de lo anteriormente expuesto, la concurrencia en el presente supuesto de los elementos objetivo y subjetivo, surge necesariamente la obligación de tributar en relación con los terrenos dedicados a aparcamientos por el tributo que estudiamos, por lo que no cabe sino desestimar la pretensión actora analizada en este fundamento».

(Sentencia de veintitrés de enero de 1991. Sala de Sevilla. Fundamento jurídico cuarto. Ponente: Gutiérrez del Manzano.)

3. Contribuciones especiales

No tienen la consideración de sujeto pasivo de las mismas las comunidades de propietarios; lo son los titulares dominicales de los pisos y locales que las integran.

«Se alegan por la Comunidad de Propietarios del Edificio Monserrat, como fundamento de su pretensión de que se anulen las liquidaciones giradas por Contribuciones Especiales, los siguientes argumentos: *a)* prescripción, *b)* inexistencia del hecho imponible, *c)* falta de establecimiento de los parámetros económicos de liquidación y *d)* que carece de la cualidad de sujeto pasivo.

Entrando a analizar la cuestión litigiosa por este último motivo invocado, por razones lógicas, debe señalarse que las Contribuciones Especiales, conforme al art. 607 de la Ley de Régimen Local, de 24 de junio de 1955 y los arts. 216 y 220 del Texto Refundido de las disposiciones vigentes de Régimen Local de 18 de abril de 1986, vincula el tributo a la ejecución de obras que produzcan un incremento del valor de las fincas o beneficien en modo particular a determinadas personas, titulares de los bienes afectados; la recurrente, Comunidad de Propietarios del inmueble no es propietaria de la finca, sino que únicamente tienen tal condición, los diversos titulares dominicales de los pisos y locales que componen la referida Comunidad; y quienes adquieren por tal razón la condición de sujetos pasivos.

No es de recibo la justificación esgrimida por el Ayuntamiento de Sevilla acerca de la presunta actuación obstructora de la actora, ya que

por una parte, no consta el requerimiento en el expediente administrativo aportado a los autos, y por otra parte, aunque así fuera, ello no autoriza a la Administración a girar la liquidación a la Comunidad, sino que está obligada, conforme a las disposiciones citadas, reguladoras de este tributo a la determinación detallada de los elementos básicos como son el costo, distribución por cuotas entre los titulares afectados, existiendo medios como es el Registro de la Propiedad para tener conocimiento de los que deben ser sujetos pasivos de la imposición.

Estimado este motivo, procede anular las liquidaciones giradas por no ser conformes a Derecho, sin entrar en el examen de las demás cuestiones planteadas».

(Sentencia de veinte de septiembre de 1991. Sala de Sevilla. Fundamento jurídico segundo. Ponente; Perelló Domenech.)

4. Precios públicos

No rige en orden a su aprobación el procedimiento previsto para la aprobación de las ordenanzas locales.

«La pretensión que se ejercita en esta litis, se basa en los siguientes motivos:

- a) Que en la adopción del acuerdo de establecimiento de precios públicos, no se ha seguido el procedimiento legalmente previsto.
- b) Que el mismo fue denegado por la propia Corporación Municipal el 18-8-89.
- c) Que los precios públicos sólo resultan exigibles a partir del día 1 de enero de 1990.
- d) Que los preceptos relativos a la nueva figura de los precios públicos, de la Ley 39/88, de Haciendas Locales pueden incurrir en inconstitucionalidad.

Y examinando las cuestiones que se acaban de exponer, debemos afirmar respecto a la primera, que la actora, aunque reconoce que los precios públicos carecen de naturaleza tributaria, incurre, sin embargo, en el error de considerar que el Acuerdo de establecimiento de los mismos ha de seguir el procedimiento previsto para la aprobación de las Ordenanzas Locales; lo que no se ha hecho en este caso, por la evidente razón de que no tienen la consideración de Ordenanzas que los regulan.

En efecto, las entidades locales, a las que se les reconoce una esfera de acción propia, tienen el derecho de dictar Ordenanzas, de obligado cumplimiento en el territorio al que extienden su competencia y dentro de las facultades que la integran y en este sentido constituyen verdaderas normas reglamentarias, que no pueden ser anuladas, sino por violación de las Leyes generales, límite asignado lógicamente al poder de Ordenanza Local. Son pues, el instrumento adecuado para regular materias propias de su competencia, como indica el artículo 45 del Texto Refundido de Régimen Local, de 18 de abril de 1986; de aquí que el artículo 22.2, d) de la Ley de Bases 7/85, atribuya al Pleno de la Corporación Municipal la aprobación de las Ordenanzas, facultad no delegable, por mandato expreso de su artículo 23.2, b).

Sin embargo, no sucede igual con la adopción de acuerdos de establecimiento de precios públicos, nuevo concepto de uno de los recursos de las Haciendas Locales, según la ley reguladora de las mismas, de 28 de diciembre de 1988, cuyo artículo 48 los atribuye también al Pleno de la Corporación, pero ello, "sin perjuicio de sus facultades de delegación en la Comisión de Gobierno", conforme al precitado artículo 23.2, b) de la Ley 7/85. Lo que a la luz de una interpretación literal, lógica y sistemática, ésta última, relacionando el precepto con el artículo 2.º y Disposición Transitoria 1ª, a los que después nos referiremos, permite sostener que los precios públicos se fijan y modifican en virtud de simples acuerdos que los regulan con la amplitud que sea necesaria, y que, por supuesto, habrán de publicarse para la producción de sus efectos, tal como dispone el artículo 46 de la Ley de Procedimiento Administrativo, al tener por destinatarios una pluralidad de sujetos, pero sin que precisen de las formalidades de una Ordenanza.

A mayor abundamiento, si la Ley hubiera pretendido la regulación de los precios públicos a través de Ordenanza, no sólo carecería de sentido la declaración de intenciones que supone su Exposición de Motivos, sino que estaría en contradicción con su articulado, en esta materia, al decir en su apartado III, que "...por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público municipal, se instrumenta un sistema de precios públicos, como recurso no tributario, que dota al régimen financiero municipal de mayor dinamismo y de más capacidad de adaptación a la realidad económica".

Pues de regularse mediante Ordenanza estarían sometidos, en su fijación y modificación, a un procedimiento más dilatado».

(Sentencia de cuatro de noviembre de 1991. Sala de Sevilla. Fundamento jurídico segundo. Ponente: Moreno Carrillo.)

V. ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

1. Comisión municipal de Concejales-Delegados

La Comisión de Concejales-Delegados prevista en el Reglamento municipal de régimen interno es plenamente conforme a derecho siempre que sus competencias no afecten a las de los órganos necesarios; cuando las competencias de la citada Comisión carecen de naturaleza resolutoria o decisoria queda plenamente salvaguardada esa garantía.

«El pleno del Ayuntamiento de Pilas, en sesión ordinaria celebrada el día 28 de enero de 1988, aprobó, entre otros puntos que no hacen al caso, el Reglamento Interno de la Corporación, con once votos a favor, y seis en contra.

En la misma sesión, y con el mismo número de votos favorables y contrarios, se aprobó el cuadro de asignaciones de los miembros de la Corporación, en los términos que se detallan en el folio 3 del expediente administrativo. El Sr. X, Concejel y Portavoz del Grupo Municipal de IUCA, disconforme con ambos acuerdos, los impugna ante esta Sala. Y concretamente, por lo que se refiere al Reglamento interno de la Corporación, porque entiende que la llamada "Comisión de Concejales-Delegados" que se regula en sus arts. 10 y 11, es contraria a la Ley porque limita las competencias que la misma Ley reserva al pleno, y porque su misión informativa es de todo punto innecesaria.

Y por lo que se refiere a la aprobación del cuadro de asignaciones de los miembros de la Corporación, porque en caso de anularse y dejarse sin efecto la novedosa "Comisión de Concejales-Delegados", lógicamente habría de anularse el cuadro de asignaciones en lo que se refiere a las que se fijan para los miembros de aquélla.

Se trata, pues, de dos cuestiones diferentes, quedando el éxito o fracaso de la segunda subordinado a lo que se resuelva respecto de la primera, que examinamos seguidamente.

Como punto de arranque para resolver el problema planteado, hemos de recordar que las entidades locales se rigen, como determina el art. 5 de la Ley de Bases de Régimen Local, por un orden de prelación de fuentes encabezado por la propia Ley, seguida por las leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas, y en tercer lugar, por el reglamento orgánico propio de cada entidad, en los términos previstos en la misma Ley.

Por otra parte, la propia norma jurídica, al enumerar y definir los distintos órganos de gobierno, distingue entre los necesarios (Alcalde,

Tenientes de Alcalde y Pleno), de los restantes órganos, de carácter complementario, que se establecen y regulan por los propios municipios en sus Reglamentos, sin otro límite —señala el art. 20— que el respeto a la organización determinada por la misma Ley.

En consecuencia, y en principio, el Reglamento interno aprobado por el Ayuntamiento de Pilas no sólo aparece como plenamente legítimo, sino que tiene su razón de ser en una exigencia de la misma Ley. Y por lo mismo, la Comisión de Concejales-Delegados, ideada como un órgano complementario, resulta plenamente válida, pues la norma jurídica ni define, ni delimita, ni presupone el número, la denominación, la composición o los fines de estas Comisiones (a salvo el caso especial de las Comisiones Delegadas, por su carácter de órgano necesario en determinados supuestos.) Así pues, se trata de determinar si la existencia de aquella Comisión afecta o no a las competencias de los órganos necesarios que el propio Reglamento interno contempla y regula. Y de la simple lectura de su art. 11 es obligado llegar a una conclusión negativa: “La Comisión de Concejales Delegados —dice el precepto— tendrá como función la determinación de las directrices generales de la política municipal, e informar al Sr. Alcalde sobre el desarrollo de cada una de las áreas que constituyan el marco competencial de los Concejales delegados”. Se trata pues de funciones no resolutivas ni decisorias, por lo que difícilmente pueden afectar a las competencias del Pleno o del propio Alcalde. Otra cuestión distinta es la de su oportunidad, conveniencia o eficacia, pero es ésta una cuestión sobre la que el Tribunal no ha de pronunciarse, habida cuenta de que la existencia de la Comisión, y su finalidad, son plenamente legítimas, punto este que es el único sometido a nuestro juicio».

(Sentencia de veinticinco de septiembre de 1991. Sala de Sevilla. Fundamentos jurídicos primero, segundo y tercero. Ponente: Sánchez Ugena)

2. Comisión Municipal de Obras

Es un órgano de carácter informativo sin facultades decisorias respecto de la concesión de licencias municipales de obras.

«Es objeto del presente recurso la resolución del Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Cortelazor (Huelva) de 7 de noviembre de 1990 que acuerda delegar en la Comisión Municipal de obras la concesión de licencias de obras y la liquidación de las mismas.

Frente a dicho Acuerdo el Delegado de la Consejería de Gobernación de Huelva formuló el oportuno requerimiento de anulación el día 21 de noviembre de 1990 que fue desatendido.

El acuerdo recurrido se aparta absolutamente del ordenamiento jurídico, infringiendo el artículo 20.3 de la Ley 7/85 de 2 de abril así como el artículo 123 del Real Decreto 2668/86 de 28 de noviembre que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales que define las Comisiones Informativas como órganos sin atribuciones ni competencia para resolver. En efecto, el artículo 43 de dicho RD dispone que el Alcalde podrá delegar en la Comisión de Gobierno o en el Teniente de Alcalde, donde aquélla no existe, con carácter genérico, pudiendo delegar en Concejales con carácter específico no resolutorio (apt. 5 b) del art. 43). Por tal razón es evidente que la Comisión Informativa como tal no puede actuar con competencias delegadas en materia de concesión de licencias de obras y liquidación de las mismas, al tener únicamente un carácter "informativo"».

(Sentencia de veintitrés de diciembre de 1991. Sala de Sevilla. Fundamentos jurídicos primero y segundo. Ponente: Perelló Domenech.)

VI. PERSONAL

Los funcionarios interinos pueden ser cesados en cualquier momento. Aplicación al Régimen local de la Ley 6/1985 de ordenación de la función pública en Andalucía.

«Entiende la actora que tiene derecho a no ser cesada en el desempeño interino del cargo mientras la vacante que ocupa no sea cubierta por funcionario en propiedad y aduce la concurrencia en la resolución administrativa de arbitrariedad y desviación de poder.

Comenzando por esta primera alegación es de señalar que ni arbitrariedad ni desviación de poder son circunstancias que se presuman en las actuaciones administrativas. En los autos nada se dice acerca de una actuación municipal encubierta con la que se pretendía que otra persona, por cualquier motivo, ocupase interinamente la plaza en que fue cesada la actora o cualquier maniobra semejante.

La cuestión queda limitada a determinar si el funcionario interino tiene derecho a continuar desempeñando su cargo hasta que lo sustituya uno en propiedad o por el contrario puede ser cesado en cualquier momento. Esta problemática no es resuelta ni por la Ley 30/84 de la Función Pública ni por la Legislación Local.

Al efecto el art. 92.1.º de la Ley 7/85 establece que los funcionarios al servicio de la Administración Local se rigen en lo no dispuesto por aquella Ley por la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

En cuanto a legislación estatal el art. 102 del Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (Decreto 325/64 de 7 de febrero) aún vigente, dispuso que los funcionarios de empleo podrán ser nombrados y separados libremente, sin más requisitos que los que establezca una disposición especial, libertad que no ampara, claro es, la arbitrariedad y la desviación de poder.

En cuanto a la legislación autónoma, el art. 29-3.º de la Ley 6/85 de 28 de noviembre de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía dispone que los funcionarios interinos “podrán ser cesados en cualquier momento”.

En resumen la demandante carece del reconocimiento legal del derecho a continuar desempeñando interinamente el cargo que ocupaba antes de su cese por la resolución recurrida hasta que lo ocupe su titular ordinario».

(Sentencia de cinco de diciembre de 1991. Fundamento jurídico primero. Ponente: Osuna Ostos.)

VII. URBANISMO

1. Planes de Ordenación del Litoral

La autonomía municipal otorgada a las Corporaciones Locales para la gestión de sus respectivos intereses debe armonizarse con el principio de unidad y supremacía del interés de la nación reconocido en el artículo segundo de la Constitución, de donde deriva la legitimidad del informe preceptivo y vinculante, de la Administración del Estado con carácter previo a la aprobación definitiva de los Planes de Ordenación del Litoral.

«La Constitución Española tiene el carácter de norma suprema del ordenamiento, donde se articula el ordenamiento estatal y el ordenamiento autonómico, de ahí que todas las normas, tanto las del Estado como las de las Autonomías, estén condicionadas a su constitucionalidad y deban ser interpretadas conforme a la Constitución, en la que se regulan las obligadas relaciones de colaboración, a saber, cooperación (artículos 148.1 y 149.1), interferencia (artículos 150 y 155) y relaciones de integración (artículo 149.3). Dentro de esta última, la regla de la prevalencia del derecho estatal opera “en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia” de las Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional en sentencia de 2 de febrero de 1981 habla de la supremacía del interés general de la Nación, lo que confirma la de 5 de agosto de 1983. Los bienes de dominio público estatal, entre los que están la zona marítimo-terrestre, las playas y el mar territorial corresponden al Esta-

do, que regulará por Ley el régimen jurídico de los mismos, conforme al art. 132 de la Constitución, en tanto que a la Junta de Andalucía corresponde la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial, en virtud de las transferencias en materia de ordenación del territorio, Estatuto de Autonomía para Andalucía, art. 13.8 y Reales Decretos 2802/83 y 2803/83, ambos de 25 de agosto, en el segundo de los cuales, Anexo I, A), se hace referencia a las normas en que se ampara dicha transferencia, aludiendo al artículo 132.2 de la Constitución sobre bienes de derecho público estatal cuya gestión y tutela corresponde al MOPU en virtud de la Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre Costas y su Reglamento aprobado por Real Decreto de 26 de mayo de 1980. En un mismo espacio físico pueden, pues, coincidir dos competencias, si bien cada una de ellas tiene su propio objeto jurídico y el ejercicio de la una no puede perturbar el ejercicio de la otra: el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma. El art. 10.1 de la Ley de Costas citada atribuye al MOPU la gestión y tutela de los bienes de dominio público (entre ellos las costas y playas), sin perjuicio de las facultades atribuidas a los municipios por la Ley de Régimen Local, quedando los terrenos de propiedad particular enclavados en las playas y zonas marítimo-terrestres y colindantes, conforme al art. 4, sometidos a las servidumbres de salvamento, de paso y de vigilancia del litoral. Y es la Ley del Suelo, en el art. 57.2, la que establece que la aprobación de los planes no limitará las facultades que correspondan a los distintos departamentos ministeriales para el ejercicio de sus competencias. Ciertamente la Constitución ha consagrado la autonomía municipal si bien ha de contenerse en los límites de "la gestión de sus respectivos intereses" (art. 137), lo que ha llevado a afirmar al Tribunal Supremo (sentencias de 30 de mayo y 3 de abril de 1984, 2 de enero de 1985 y 3 de junio de 1986) que a partir de la Constitución los Ayuntamientos gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, autonomía que debe coordinarse al principio de unidad y supremacía del interés de la Nación que consagra dicha Constitución en su art. 2. Es más, como ha destacado la Sentencia de 2 de noviembre de 1989 del Tribunal Supremo, si todo el territorio estatal está dividido en términos municipales y no en estos términos por un lado y en terrenos de dominio público por otro, las competencias urbanísticas de los Ayuntamientos se extienden incluso a los puertos y zona marítimo-terrestre comprendidos en su término municipal, salvo casos excepcionales previstos en las leyes (como por ejemplo la Ley de Carreteras), siempre sin omitir el principio de unidad y supremacía del interés de la Nación, como antes señalamos.

Volviendo a los Reales Decretos de transferencias 2802/83 y 2803/83 lo que se transfiere a la Comunidad Autónoma de Andalucía fue la formulación, tramitación y aprobación de los planes de

ordenación del litoral, en los que podrán incluirse las playas y, en su caso, la zona marítimo-terrestre, zonas de dominio público que podrán incluirse en una ordenación integrada del territorio, utilizando los instrumentos de planeamiento general que sean adecuados, como se especifica en el Anexo I, B), 1.º del Real Decreto 2803/83, el que consigna que “dichos planes deberán reproducir la línea de deslinde que delimita este dominio público marítimo” y “sin perjuicio de las competencias que, en este sentido, corresponden a la Administración Central del Estado, de acuerdo con lo que se dispone en la Ley de Costas y Reglamento para su ejecución”. Pero es más, se añade en el apartado c) del propio Anexo que la Administración del Estado se reserva las competencias y funciones que atribuye al MOPU, de emitir informe preceptivo y vinculante, con carácter previo a la aprobación definitiva de los planes de ordenación del litoral, que deberá llevarse a cabo en el plazo máximo de un mes, transcurrido el cual se entenderá que es favorable. Consta en los autos que, pese a lo explícito del órgano que había de emitir el informe preceptivo y vinculante (MOPU), el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María remitió la documentación adecuada para la emisión del mismo a la Demarcación de Costas de Andalucía Atlántica la cual la reenvió al MOPU, donde tuvo entrada el 13 de mayo de 1987 y siendo emitido dicho informe el 11 de junio de 1987 (con fecha de salida para la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía el día siguiente 12 de junio) lo que evidentemente pone de relieve que se cumplimentó dentro del plazo de un mes previsto en el Real Decreto 2803/83, siendo improcedente la afirmación del Letrado de la Junta de que hay que entender el informe como favorable conforme a la doctrina del silencio positivo y sin que tenga sentido, a la vista de lo antes recogido, la alusión al “cómo expediente de antedatar la resolución tardía” cuando se remite a la Junta de Andalucía, por correo certificado (conforme al art. 66.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo) al día siguiente de su fecha. El Real Decreto tantas veces citado establece que el informe es preceptivo y vinculante, esto es, obligatorio. Al no sujetarse la Junta de Andalucía a dicho informe preceptivo y vinculante procede la estimación del recurso en los apartados 1, 3 y 4 que contiene dicho informe, extensivo a que la documentación gráfica recoja la línea de deslinde de la zona marítimo-terrestre, por imperativo del párrafo primero del epígrafe a) apartado 1.º del b) del Anexo I del Real Decreto 2803/83, de 25 de agosto que determina que “dichos planes deberán reproducir la línea de deslinde que delimita este dominio público marítimo”».

(Sentencia de nueve de abril de 1991. Sala de Sevilla. Fundamentos jurídicos segundo y tercero. Ponente: Estepa Moriana.)

2. Gestión urbanística

El derecho a indemnización por vinculaciones singulares reconocido en el artículo 87.3 de la LS surge respecto de aquéllas que no pueden ser objeto de distribución equitativa entre los propietarios sin que la falta de desarrollo del planeamiento especial previsto en el general pueda posponer el momento de la indemnización.

«Teniendo en cuenta cuanto se ha expuesto hay que concluir señalando que de la prueba aportada a los autos se llega al convencimiento de que la propiedad del inmueble sito en la Avda. Cervantes núm. 10 de Córdoba sufre, como consecuencia de una determinación del Plan, una vinculación o limitación singular de su derecho al aprovechamiento urbanístico común a toda la zona, que no puede ser objeto de distribución equitativa entre los demás propietarios de la misma que, por tanto, está privando a aquélla de una parte del contenido normal de la propiedad, que incluye ese derecho de reparto lo que justifica la indemnización que prevé para esos supuestos el artículo 87.3 de la Ley del Suelo y las propias ordenanzas del Plan General de Córdoba. Que lo que acabamos de exponer resulta cierto lo demuestra el hecho de que el Ayuntamiento se limite a sostener que no ha llegado el momento de indemnizar porque no se ha producido el desarrollo del planeamiento especial, pero si eso es así se debe a la actitud de la propia Corporación que no ha adoptado las medidas precisas y en el tiempo oportuno para ello, sin que tampoco oponga razón alguna convincente encaminada a demostrar que la distribución de cargas equitativa de la obligación urbanística que se impone al edificio pueda ser distribuida entre los propietarios de la zona y por qué medio. De este modo, esa actitud meramente pasiva de negar que se haya probado la imposibilidad de acceder a la pretensión indemnizatoria resulta insuficiente para enervar la justa pretensión que se lleva a cabo».

(Sevilla, veinticinco de enero de 1991. Fundamento jurídico quinto. Ponente: Martínez-Vares García.)

