

El régimen jurídico de las entidades locales en la jurisprudencia de los tribunales superiores de justicia

Joaquín José Ortiz Blasco
Magistrado

1. Introducción.

2. Cuestiones diversas.

2.1. Decisiones municipales que exceden el ámbito de sus competencias. Declaración de municipio anti-empresas de trabajo temporal (ETT) y compromiso de no tener trabajadores procedentes de ETT ni contratar con empresas con personal de ETT. Denegación de la licencia pertinente a cualquier ETT que quiera instalarse en el municipio. 2.2. Las relaciones laborales entre el titular de la autorización del auto-taxi y sus empleados exceden de las competencias del ayuntamiento. Límites de la intervención. 2.3. La creación de la figura del Defensor del Ciudadano se enmarca en el ejercicio de la autonomía organizativa del ente local. No así alguna de las funciones que le son encomendadas. 2.4. La existencia, como órganos municipales complementarios, de representantes de la Alcaldía en los núcleos separados de población y de coordinadores-colaboradores, con funciones estos últimos de asesoramiento a la Comisión de Gobierno y al alcalde no invade las competencias de los órganos municipales necesarios. 2.5. Derecho de los vecinos para obtener copias de las actas de las sesiones plenarias. 2.6. El secretario de la Junta Local de Seguridad debe serlo el titular de la plaza de cada ayuntamiento. 2.7. La adopción de una medida previa –cautelar– a la iniciación de un procedimiento administrativo sólo puede hacerse en los supuestos previstos expresamente por una norma con rango de ley. 2.8. Determinación de la responsabilidad en los supuestos de infracciones a las autorizaciones de los servicios de temporada. 2.9. Acuerdos adoptados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. 2.10. Incorrecto ejercicio del derecho de información por parte de los concejales. 2.11. Consultas populares.

3. Contratación administrativa.

3.1. El régimen del silencio en los contratos administrativos. En concreto: solicitud de abono de intereses por pago tardío de liquidaciones de obra, certificaciones y facturas. 3.2. La lengua en los expedientes de contratación. 3.3. Omisión del informe del interventor y de los requisitos legalmente exigidos de clasificación y solvencia de los empresarios. 3.4. Impugnabilidad de los pliegos. Momento en que procede. 3.5. Adjudicación del contrato de obras. Legitimación para impugnar. No la tiene un vecino del sector afectado. 3.6. El subcontratista carece de legitimación para pretender de la Administración el pago de lo que le adeuda el contratista principal. 3.7. Supuestos que no responden a criterios objetivos en la adjudicación de los contratos. 3.8. Adjudicación carente de motivación. 3.9. Los acuerdos de adjudicación de los contratos que deban ser objeto de publicación han de serlo en los boletines oficiales correspondientes. 3.10. Resolución del contrato. Inicial falta de informe de la Comisión Jurídica Asesora solicitado en la fecha en que se acuerda la resolución, que se recibe con anterioridad a resolver el recurso administrativo. 3.11. Intervención de empresa mixta gestora del servicio integral de agua.

4. Alteración de términos municipales.

4.1. Denegación de la segregación de una parte del término municipal de Santa Maria de Corcó para constituir un nuevo municipio con el nombre de Cantonigròs. Incumplimiento de los requisitos exigidos. 4.2. Segregación de una parte del término municipal de Cervelló para constituir un nuevo municipio con el nombre de La Palma de Cervelló. Un alegato exclusivamente económico e interesado: la inclusión de los terrenos de una importante empresa vinícola. 4.3. Segregación de una parte de los términos municipales de Arenys de Mar y de Sant Vicenç de Montalt para su agregación al municipio de Caldes d'Estrac. Competencia para solicitar el certificado de acto presunto. Silencio negativo. 4.4. Concurrencia de los requisitos y voluntad de los vecinos abrumadoramente en contra de la segregación. Discrecionalidad de la Administración. 4.5. Segregación de una parte del término municipal de Castellcir para su agregación al municipio de Sant Quirze Safaja. Relevancia de la voluntad vecinal. Diferencias con el caso de Caldes d'Estrac. 4.6. Aprobación de la alteración de los términos municipales de Puigverd d'Agramunt y de Tornabous. Intereses personales del alcalde y dos concejales. Nulidad del Decreto 95/1999, de 6 de abril. 4.7. Un supuesto peculiar. La denuncia del Ayuntamiento de Tiurana del convenio suscrito con el Ayuntamiento de Bassella por el que se regulaban las condiciones que debían observarse como consecuencia de la agregación total del municipio de Tiurana al de Bassella.

5. Bienes.

5.1. Incompatibilidad del concejal para la adquisición de un bien patrimonial. 5.2. Desafectación de camino por falta de uso. 5.3. Declaración de bien de interés local. Inobservancia del procedimiento legalmente establecido. 5.4. Naturaleza privilegiada de la facultad de recuperación de oficio de los bienes de dominio público que tiene carácter estrictamente posesorio. 5.5. Enajenación de bien patrimonial. Procedimiento negociado mediante subasta. 5.6. Recuperación posesoria. Concurrencia de los requisitos exigidos legalmente. 5.7. El requerimiento a la Administración para que ejerza acciones en defensa de los bienes y derechos es diferente a la inactividad. 5.8. Permuta. Extinción del contrato por incumplimiento de las condiciones estipuladas.

6. Función pública local.

6.1. No es posible establecer como sistema de acceso a todas las plazas a cubrir el de promoción interna. 6.2. Exigencia de publicidad de la convocatoria. No es suficiente la inserción en dos periódicos, uno de ámbito local y otro de ámbito nacional. 6.3. Una vez convocado un proceso selectivo no puede dejarse sin efecto la convocatoria salvo que concurra alguna causa que permita la revisión de oficio. 6.4. Jornada de trabajo de los funcionarios locales. 6.5. Régimen sancionador. 6.5.1. Procedimiento sancionador que finaliza con la separación del servicio del funcionario. Notificaciones ineficaces. Indefensión. 6.5.2. La expresión "en el ejercicio de sus funciones" comprende todos aquellos actos realizados en el ejercicio del cargo o que afecten a su condición de funcionario. 6.5.3. Falta de respeto o consideración grave y manifiesta a los ciudadanos. Especial diligencia a observar por los policías locales.

7. Mercados.

7.1. Desviación de poder. Utilización del procedimiento de revocación de la autorización en el que se acuerda la no-renovación de la autorización sin audiencia del interesado. 7.2. La adición de una actividad y la unificación de actividades no vulnera el principio de inalterabilidad de los contratos. 7.3. La prórroga de la autorización no es automática.

1. Introducción

La modificación operada en la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa por la Ley orgánica del Poder Judicial atribuye con carácter general a los juzgados de lo contencioso-administrativo el conocimiento de los recursos que se deduzcan frente a los actos de las entidades locales o de las entidades y corporaciones

dependientes o vinculadas a las mismas, excluidas la impugnaciones de cualquier clase de instrumentos de planeamiento urbanístico (artículo 8.1 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, modificada por la disposición adicional decimocuarta de la Ley orgánica 19/2003, de 23 de diciembre), hace aún más necesario, si cabe, el conocimiento de las sentencias dictadas por las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia, habida cuenta que aquéllas fijarán la doctrina en todos aquellos supuestos en que, mediante el recurso de apelación, se traten cuestiones que incidan en el mundo local, excluidas las impugnaciones de cualquier clase de instrumentos de planeamiento urbanístico, cuya competencia en primera instancia se residencia en las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia, con posibilidad de recurso de casación en los casos previstos legalmente. También habrá que prestar especial atención en un futuro próximo a las sentencias dictadas por los tribunales superiores de justicia en recursos de casación autonómico para unificación de doctrina que incidan en el mundo local, si bien la propia estructura de este recurso, en directa relación con las nuevas competencias atribuidas a los juzgados de lo contencioso administrativo, lo han vaciado de contenido, por lo que sería una buena medida de política legislativa su revisión para darle una finalidad práctica, introduciendo un recurso que, independientemente de su denominación, sirviera para establecer criterios ante las contradicciones que se vienen observando en las sentencias dictadas por los juzgados de lo contencioso administrativos en asuntos sustancialmente idénticos al aplicar Derecho autonómico.

A la hora de la correcta valoración de la normativa aplicable, debe tenerse en cuenta, especialmente, la modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, operada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, y en Cataluña el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, que aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.

Es evidente que la propia configuración de este trabajo impide hacer un estudio de todos los ámbitos que inciden en el mundo local, habiéndose optado por aquellos que afectan sustancialmente al régimen jurídico de los entes locales.

2. Cuestiones diversas

2.1. Decisiones municipales que exceden el ámbito de sus competencias. Declaración de municipio anti-empresas de trabajo temporal (ETT) y compromiso de no tener trabajadores procedentes de ETT ni contratar con empresas con personal de ETT. Denegación de la licencia pertinente a cualquier ETT que quiera instalarse en el municipio

La Sentencia 155/2003, de 12 de febrero (TSJ de Cataluña), tras poner de manifiesto que la Ley 14/1994, de 1 de junio, de empresas de trabajo temporal, regula una materia competencia exclusiva del legislador estatal, examina uno a uno los cuatro puntos del acuerdo municipal.

En cuanto al primer punto, "Declarar villa anti-ETT, hecho que supone la denuncia de la práctica de este tipo de contratos", se trata de una declaración de tipo político.

En cuanto al segundo punto, “Comprometerse el Ayuntamiento a no tener trabajadores procedentes de ETT”, si bien predomina su contenido jurídico, cabe entender el mismo conforme a Derecho, en tanto en cuanto constituye una prerrogativa de la autoorganización amparada por la autonomía municipal, la de utilizar las formas contractuales que estime más convenientes dentro de las autorizadas por el ordenamiento jurídico para la consecución de sus propios fines.

En cuanto al tercer punto, “Adoptar el compromiso de este Ayuntamiento de no contratar empresas con personal de ETT”, contiene una discriminación arbitraria, por injustificada en el ordenamiento jurídico, por irrazonable y por contraria al principio de libre concurrencia (artículo 11 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las administraciones públicas, en relación con los artículos 38 y 139.2 de la Constitución), como ha sido abordado desde diferentes perspectivas en las sentencias de este Tribunal de fechas 3 de mayo de 2001, 27 y 28 de octubre de 2002, entre otras.

La jurisprudencia ha sentado que la adjudicación de los contratos administrativos, como todo acto discrecional, está sujeta al control jurisdiccional, y que éste debe atender a la adecuación de esta actuación administrativa a los principios generales del Derecho.

En cuanto al cuarto punto, “Adoptar acuerdos de denegación de la licencia pertinente a cualquier ETT que quiera establecerse en Arbúcies”, resulta pertinente significar que, según reiterada jurisprudencia, entre otras, STS de 28 de noviembre de 1995, 26 de abril de 1994, 23 de julio de 1991, y 20 de marzo de 1990, el acto de otorgamiento de una licencia o autorización municipal tiene un carácter reglado.

Así, pues, un ayuntamiento no puede denegar una solicitud de licencia de apertura presentada por una persona física o jurídica, fundándose en la sola circunstancia de tratarse de una empresa de trabajo temporal, puesto que no existe ninguna norma jurídica que le habilite para ello y que las empresas de trabajo temporal son entidades legalmente constituidas por voluntad del legislador estatal, competente en razón de la materia, y cuyo título habilitante para el desarrollo de sus actividades es la autorización a la que se refiere el artículo 2 de la citada Ley 14/1994, cuyo otorgamiento corresponde a la Dirección Provincial de Trabajo o al órgano competente de la comunidad autónoma con competencias en materia de ejecución de la legislación laboral, todo ello de conformidad con una correcta interpretación de los artículos 38 y 139.2 de la Constitución, y sin que a ello se oponga una integradora y congruente interpretación del contenido del artículo 84.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local, en relación con el artículo 22.1 del Reglamento de servicios de las corporaciones locales, aprobado por el Decreto de 17 de junio de 1995, con el artículo 2 de la citada Ley 14/1994, con el artículo 2 del Decreto 171/1995, de 13 de junio, del Reglamento de obras, actividades y servicios, y con los artículos 35.1 y 40 de la Constitución, dada la competencia del legislador estatal en materia laboral.

2.2. Las relaciones laborales entre el titular de la autorización del auto-taxi y sus empleados exceden de las competencias del ayuntamiento. Límites de la intervención

La Sentencia 243/2003, de 5 de marzo (TSJ de Cataluña), examina la conformidad a Derecho de la obligación establecida por un ayuntamiento a los titulares de las

licencias de auto-taxi del municipio de facilitar copia del contrato de trabajo del personal asalariado, debidamente visado por las oficinas de trabajo de la Generalidad de Cataluña, así como una copia del calendario laboral de las empresas, con especificación de los días laborales y festivos y del horario del personal contratado, y una copia de los documentos TC1 y TC2 de la empresa, durante toda la vigencia de los contratos laborales.

La actividad de los auto-taxis viene contemplada en el capítulo 5 del título 2 del Reglamento de obras, actividades y servicios, que regula la ordenación sectorial y las actividades reglamentadas, el cual desarrolla lo dispuesto en el artículo 222 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña. En efecto, se trata del ejercicio por los particulares de actividades de interés general, sujeto a la ordenación sectorial correspondiente, y que está sometido a las medidas de control, policía y autorización que correspondan.

Desde este punto de vista, ha de partirse del hecho de que se trata prioritariamente de actividades privadas y no de un servicio público, por más que el interés general que aquéllas pretenden satisfacer justifique la existencia de una ordenación sectorial, así como la sumisión a un régimen de autorización previa y posterior control de su ejercicio.

Dicho control, sin embargo, se reduce a la comprobación y vigilancia de aquellos aspectos que inciden en el interés público que se pretende servir con el ejercicio de la actividad, como los que se enumeran en el artículo 104 del Reglamento de obras, actividades y servicios, pero sin que pueda referirse a aquellas cuestiones de índole esencialmente privada, como las relativas a las relaciones laborales entre el titular de la autorización y sus empleados, sobre las que el ayuntamiento carece de competencia alguna, por corresponder a otras autoridades. Así se desprende también de lo dispuesto en el artículo 3.2 del propio reglamento, que determina la sujeción de la actividad de intervención a los principios de legalidad, igualdad, proporcionalidad y congruencia con los motivos y fines que justifiquen la potestad para intervenir, el respeto a la libertad individual y la menor onerosidad para los ciudadanos.

2.3. La creación de la figura del Defensor del Ciudadano se enmarca en el ejercicio de la autonomía organizativa del ente local. No así alguna de las funciones que le son encomendadas

La Sentencia 1128/2003, de 19 de noviembre (TSJ de Cataluña), examina tanto la figura del Defensor del Ciudadano creada por acuerdo plenario del ayuntamiento, como el reglamento regulador de su estructura, atribuciones y principios de actuación.

Por lo que se refiere a la primera cuestión, ha de partirse del contenido de los artículos 47 y 50.2.e) de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, el primero de los cuales establece que el ayuntamiento, en ejercicio de su autonomía organizativa, puede crear órganos municipales complementarios, siempre que se respete la organización básica determinada por las leyes, en tanto que el segundo atribuye al Pleno municipal la competencia para crear y regular dichos órganos complementarios.

La figura del Defensor del Ciudadano que se crea actúa en el ámbito de la Administración municipal y, en consecuencia, reviste la naturaleza propia de órgano complementario que contemplan los preceptos respectivos, de modo que el Pleno del ayuntamiento se halla plenamente facultado para decidir su creación y establecer las reglas de funcionamiento a que debe someterse, sin que quepa apreciar la existencia de reserva legal alguna en esta materia, dado que se trata de una manifestación característica de la potestad de auto-organización del ayuntamiento. El hecho de que el Defensor tenga como misión la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos en el ámbito municipal no comporta en modo alguno que se esté regulando el contenido de dichos derechos y libertades, por lo que de ningún modo puede considerarse que se haya producido vulneración alguna del artículo 53.1 de la Constitución.

Respecto al reglamento que regula la figura del Defensor del Ciudadano, el Tribunal sólo considera contrario a Derecho la previsión contenida en el artículo 38 que establece que, cuando el Defensor del Ciudadano reciba quejas referentes a otras administraciones distintas a la local, cuyas actuaciones afecten a ciudadanos del municipio, el Defensor *podrá investigarlas*, interesándose ante la Administración afectada, para su resolución. Es obvio que este precepto supone una injerencia en el ámbito de actuación de otras administraciones públicas, para lo que el Defensor carece de cualquier clase de competencia, desde el momento en que su único ámbito de actuación se refiere al ayuntamiento, en cuya estructura se incardina como órgano complementario.

2.4. La existencia, como órganos municipales complementarios, de representantes de la Alcaldía en los núcleos separados de población y de coordinadores-colaboradores, con funciones estos últimos de asesoramiento a la Comisión de Gobierno y al alcalde no invade las competencias de los órganos municipales necesarios

La Sentencia 760/2004, de 3 de junio (TSJ de Cataluña), entiende que ni el establecimiento en el Reglamento orgánico municipal de la figura de los representantes del alcalde en los núcleos separados de población, que por otra parte se encuentra ya contemplada en el artículo 122 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, ni la de los coordinadores-colaboradores, con funciones meramente consultivas y asesoras, invade las competencias de los órganos municipales necesarios, de modo que ha de concluirse que el ayuntamiento ha actuado en el ejercicio de la potestad autoorganizatoria que, en cuanto a los órganos complementarios, le atribuyen los preceptos antes referidos.

Por otra parte, el examen de los datos aportados no permite apreciar la existencia de una finalidad desviada en la normativa municipal que se impugna, consistente en la voluntad de favorecer a determinadas personas allegadas a los miembros del equipo de gobierno. En tal sentido, no cabe considerar arbitraria la designación de un representante del alcalde en el núcleo de Llaberia, pese a que el mismo no cuenta con residentes permanentes, habida cuenta que existe en aquél un número significativo de segundas residencias y, por ello, no se trata de un simple despoblado. Tampoco ha quedado acreditado que los integrantes de los

órganos complementarios cuya existencia se discute vengan percibiendo una retribución fija, sino una indemnización variable de acuerdo con las funciones efectivamente desarrolladas.

2.5. Derecho de los vecinos para obtener copias de las actas de las sesiones plenarias

La Sentencia 135/2003, de 7 de febrero (TSJ de Cataluña), avala el derecho de un vecino a obtener copia simple del acta de una sesión plenaria de la corporación municipal.

La cuestión planteada debe ser resuelta a la luz de lo dispuesto en el artículo 18.1.e) de la Ley reguladora de las bases del régimen local, que proclama el derecho de los vecinos a ser informados en relación con todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución, y en los artículos 69.1 y 70, apartados 1 y 3, del mismo cuerpo legal, a cuyo tenor las corporaciones locales deben facilitar la más amplia información sobre su actividad, siendo públicas las sesiones plenarias y teniendo derecho los ciudadanos a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos adoptados por aquéllas. En el mismo sentido se pronuncian, como no podía ser menos, los artículos 207, 227 y 230 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, aprobado por Real decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

Como consecuencia de ello, si se predica legalmente el carácter público de las sesiones plenarias, no existe obstáculo alguno para que los vecinos, en su condición de tales, puedan obtener copia simple informativa del acta de la sesión. A igual conclusión debe llegarse a la vista de lo dispuesto en el artículo 140.2.b) de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, que reconoce el derecho de acceso a los documentos que tengan carácter público, sin especiales exigencias de legitimación, así como el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que no limita a los interesados el acceso a los archivos y registros públicos, salvo que contengan datos referentes a la intimidad de las personas, o concurren otras circunstancias específicas que no se dan en el supuesto contemplado.

Por otra parte, el recurrente justifica de modo suficiente su interés en el acceso a la documentación solicitada, a través de la cual pretende conocer la actuación de la corporación sobre supuestos similares al de las obras que, según sostiene, afectan a un terreno de su propiedad.

La Sentencia 829/2003, de 19 de septiembre (TSJ de Cataluña), contiene una importante matización a la solicitud de que a los recurrentes se les expidiera certificación o copia literal certificada de determinada documentación relativa a un coto de caza, señalando que no pueden invocar un derecho indiscriminado toda vez que lo interesado en su escrito no fue en ningún momento el acceso a los registros, expedientes o documentos obrantes en la corporación, sino la expedición de certificaciones literales de la documentación que interesaban, sin acreditar que habían sido parte en los procedimientos a los que se contraía la documentación. El Tribunal examina a continuación una a una cada una de las certificaciones solicitadas reconociendo el derecho a su expedición de determinadas al tratarse

de documentos concretos obrantes en los expedientes y archivos del ayuntamiento que ya no están en tramitación, y cuya expedición comporta la mera comprobación de su existencia y testimonio, o la comunicación, en su caso, del motivo de su denegación, o bien la comunicación de su inexistencia de verificarse ésta.

2.6. El secretario de la Junta Local de Seguridad debe serlo el titular de la plaza de cada ayuntamiento

La Sentencia 189/2003, de 21 de febrero (TSJ de Cataluña), anula el artículo 3.f) del Decreto 151/1998, de 23 de junio, de regulación de las juntas locales de seguridad, que establece que la Junta Local de Seguridad está formada por los siguientes miembros: f) El secretario. Actúa como secretario un funcionario del ayuntamiento correspondiente, que asistirá a las reuniones con voz y sin voto.

La constitución de juntas locales de seguridad está prevista en el artículo 54 de la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, en el que se dispone que, en los municipios que tengan cuerpo de policía propio, podrá constituirse una Junta Local de Seguridad, que será el órgano competente para establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad de su ámbito territorial. Ese precepto, que de conformidad con lo establecido en la disposición final segunda de la Ley orgánica 2/1986, es de aplicación supletoria en la Comunidad Autónoma de Cataluña (STC 85/1993), dispone la posible creación por el municipio de un órgano rector de los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad que actúe dentro del ámbito territorial del ente local de que se trate, cuya constitución y composición se determinará reglamentariamente. En el ámbito de la comunidad autónoma rige el artículo 17 de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de policías locales, que dispone que los municipios dotados de policía local que acuerden crear la Junta Local de Seguridad que prevé el artículo 54 de la Ley orgánica 2/1986, de 3 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad, la podrán integrar representantes del Departamento de Gobernación.

El artículo 92 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, y 162 del Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, reservan el desempeño de la función pública de Secretaría –comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal– a favor de los funcionarios con habilitación nacional, atribuyendo al titular de dicha Secretaría la responsabilidad administrativa de dichas funciones, con el alcance y contenido previsto en la legislación estatal.

Teniendo en cuenta, que según el artículo 5 del decreto impugnado, corresponde al secretario efectuar la convocatoria de las sesiones y otras comunicaciones a sus miembros, redactar las actas de cada sesión y expedir certificados de los acuerdos adoptados, custodiar la documentación relativa a la Junta y cualquier otra función inherente a la condición de secretario de la misma, no cabe duda que dichos cometidos quedan comprendidos dentro de la fe pública de los secretarios. Los acuerdos que adopten las juntas locales de seguridad, dadas las funciones que le atribuye el artículo 2 del decreto impugnado, vinculan a la cor-

poración local, de forma que no resulta concebible un secretario de los órganos a que se refiere el decreto impugnado, desligado de la función de fe pública atribuida a los secretarios; pero, habida cuenta que lo es respecto de un órgano distinto del alcalde, Pleno o Comisión de Gobierno, conforme a lo dispuesto en el artículo 13.2 del Real decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, las funciones de secretario pueden ser encomendadas a funcionarios propios de la misma carentes de la habilitación de carácter nacional, pero a propuesta del titular de la Secretaría, que actuarán como delegados de éste. La potestad reglamentaria de la comunidad autónoma no es obstáculo en la exigencia de que en el ejercicio de la misma respete los condicionamientos derivados del estatuto funcional (STS de 11 de mayo de 1998).

2.7. La adopción de una medida previa –cautelar– a la iniciación de un procedimiento administrativo sólo puede hacerse en los supuestos previstos expresamente por una norma con rango de ley

La Sentencia 705/2004, de 20 de mayo (TSJ de Cataluña), examina, entre otras cuestiones, la corrección jurídica del acuerdo adoptado por la Comisión de Gobierno por el cual, con el carácter de medida cautelar y previa al expediente de deslinde cuyo resultado pretende asegurar, se requiere a una sociedad, a fin de que proceda a la retirada, en el plazo de veinticuatro horas desde la notificación del acuerdo, de las piedras que obstaculizan el camino que discurre desde la carretera de Palamós hasta diversas fincas del sector El Collet.

El Tribunal entiende que, al tratarse de una medida previa a la iniciación del procedimiento administrativo, debían concurrir los requisitos establecidos en el artículo 72.2 de la Ley 30/1992, el cual establece que sólo pueden adoptarse las medidas correspondientes *en los supuestos previstos expresamente por una norma de rango de ley*, al tiempo que aquéllas han de ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, dentro de los quince días siguientes a la adopción de las medidas, cosa que tampoco consta que se hubiere verificado en el caso de autos.

En el supuesto examinado, la medida provisional adoptada con anterioridad a la iniciación del procedimiento administrativo no se halla prevista en norma alguna con rango de ley, de modo que ha de concluirse que no concurren los requisitos exigidos en el artículo 72.2 de la Ley 30/1992 para la adopción del acuerdo impugnado.

2.8. Determinación de la responsabilidad en los supuestos de infracciones a las autorizaciones de los servicios de temporada

La Sentencia 628/2004, de 28 de abril (TSJ de Cataluña), da respuesta a una cuestión ciertamente controvertida cual es si es conforme a Derecho la resolución que impone una sanción económica a un ayuntamiento por haber permitido el establecimiento y explotación de instalaciones de mesas y sillas en una superficie de 704,35 m² de exceso sin disponer de autorización, en zona de dominio público marítimo-terrestre del término municipal.

El Tribunal pone de manifiesto que en ocasiones precedentes la Administración del Estado imputó al titular de la licencia municipal, y no al ayuntamiento, el exceso de ocupación.

En el caso examinado, el ayuntamiento ejerció el derecho contemplado en el artículo 111.4 del Real decreto 1471/1989, de 1 de diciembre (“Los ayuntamientos interesados en la explotación de los referidos servicios, deberán presentar la solicitud de la correspondiente autorización, directamente en el Servicio Periférico de Costas o a través de la comunidad autónoma, dentro del plazo establecido anteriormente, acompañada de la propuesta de delimitación de zonas a ocupar por aquéllos, de los planos de las instalaciones y servicios cuya definición así lo requiera y del estudio económico-financiero”), solicitando explotar los servicios de temporada cuestionados, lo que efectuó mediante gestión indirecta, a tenor de lo establecido en el artículo 115.c) de la Ley 22/1988 (“Explotar, en su caso, los servicios de temporada que puedan establecerse en las playas por cualquiera de las formas de gestión directa o indirecta previstas en la legislación local”).

La autorización de la explotación de los servicios de temporada cuestionados fue concedida por el Servicio Provincial de Costas al ayuntamiento, por lo que éste devino responsable del buen fin de la autorización concedida en la extensión de lo contemplado en el artículo 130.3 de la Ley 30/1992, como titular y explotador de los mismos, sin perjuicio de su gestión indirecta, dada su responsabilidad solidaria.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 93.a) de la Ley 22/1988, “Serán responsables de la infracción las personas físicas o jurídicas siguientes: a) En el caso de incumplimiento de las condiciones de un título administrativo, el titular de éste”, hallándose el hecho sancionado acreditado, la ocupación no autorizada del dominio público marítimo-terrestre, mediante la instalación de sillas y mesas, sin que a ello obste el hecho de que no se trate de instalaciones fijas, lo que constituye la infracción grave contemplada en el artículo 91.2.b) de dicha ley.

Así, pues, el ayuntamiento, como titular de la autorización y responsable, solidario en el caso de gestión indirecta, del cumplimiento de los fines públicos afectados, como administración más próxima, viene obligado, por el principio de eficacia contemplado en los artículos 103.1 de la Constitución y 3.1 de la Ley 30/1992, a la vigilancia del cumplimiento de lo autorizado. En la medida que no resulta acreditada la diligencia en el control de lo autorizado normativamente requerido, cuando era posible prever, por lo sucedido en años anteriores, que se produjese la conducta ilícita de los establecimientos que ocupan y explotan mediante gestión indirecta el dominio público marítimo-terrestre, incumbe al promotor del plan de usos, el ayuntamiento, el deber de vigilancia de la producción de ilícitos y, ante su ausencia, el Tribunal entiende que el ayuntamiento deviene responsable del incumplimiento acreditado, por lo que, en atención a lo expuesto, desestima las alegaciones de falta de motivación e infracción de los principios de responsabilidad y tipicidad.

2.9. Acuerdos adoptados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido

La Sentencia 489/2004, de 26 de noviembre (TSJ de Castilla y León, Burgos), al examinar la impugnación realizada por el Ayuntamiento de Salas de los Infantes con-

tra el acuerdo de la Mancomunidad de Municipios Alfoz de Lara, que reduce el número de días de recogida de residuos en aquel municipio, se pronuncia claramente en el sentido de que siendo evidente que la recogida de basuras y demás residuos constituye la prestación de un servicio que la Mancomunidad de Municipios Alfoz de Lara prestaba al Ayuntamiento de Salas, entre otros ayuntamientos, y que dicha prestación se venía verificando sin que previamente dicha mancomunidad se hubiera dado al respecto no sólo una ordenanza sino tampoco una reglamentación específica en la que se recogiera las normas que rigieran la prestación de tal servicio, reglamentación que como resulta de los estatutos, corresponde establecer al Consejo de la Comunidad, la decisión adoptada verbalmente por el presidente de la mancomunidad, desde el momento en que acordó reducir dicha frecuencia en la recogida de basuras sin la tramitación de ningún expediente administrativo previo, sin ser oído el Ayuntamiento de Salas, como parte interesada que era, y sin la correspondiente fundamentación, por cuanto que ni siquiera se plasmó en documento alguno, es por lo que necesariamente ha de concluirse que se ha dictado prescindiendo total y absolutamente de todo procedimiento administrativo, incurriendo en la causa de nulidad prevista en el artículo 62.e) de la Ley 30/1992, dada la total indefensión que la adopción de dicha medida ha causado en el ayuntamiento demandante.

2.10. Incorrecto ejercicio del derecho de información por parte de los concejales

La Sentencia 388/2004, de 23 de julio (TSJ de Canarias), considera que no se vulnera el derecho de acceso a la información puesto que los concejales debieron acreditar que habían pretendido el acceso a la documentación por los cauces correspondientes y que les fue negado. En el caso examinado, la petición de datos se produjo a través de un escrito presentado en el que se pedía la convocatoria de un Pleno extraordinario para que se respondieran a unas preguntas, dentro de las preguntas iba inserta la petición de fotocopias de facturas telefónicas y además de acceso a las mismas.

Además se han limitado a pedir las facturas correspondientes a dos números de teléfono, que si bien en el contexto en que se piden cabe pensar que son los teléfonos de la Casa de la Cultura del Ayuntamiento de Firgas y que se abonan con arreglo a las arcas municipales, no se ha acreditado tal extremo. Por lo que si bien, en principio, los concejales podrían haber pedido el acceso a comprobar las facturas telefónicas abonadas con cargo a presupuestos públicos municipales no consta en el presente caso que, con carácter previo al Pleno, se les haya denegado el acceso a la información, ni siquiera haberlo solicitado en forma, ni tampoco se ha podido concretar la relación con sus funciones públicas de la información solicitada, al no constar a quién correspondían los números de teléfono.

2.11. Consultas populares

La Sentencia 491/2004, de 2 de julio (TSJ de Cantabria), confirma el acuerdo plenario del Ayuntamiento de Santander que desestima la solicitud de una plataforma ciudadana para la realización de una consulta popular sobre la Ordenanza municipi-

pal reguladora de las condiciones urbanísticas de localización e instalaciones de telefonía móvil celular y otros equipos radioeléctricos de telefonía pública.

La participación directa de los ciudadanos está admitida por nuestro sistema político, pero a diferencia de la participación representativa, la participación directa se prevé y regula como un sistema excepcional, ocasional y para los casos expresamente previstos en la norma, y como excepcional que es tal participación directa, la interpretación de dicha normativa debe participar de tales criterios restrictivos y excepcionales.

La Ley de bases del régimen local prevé que los alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, pronunciándose en igual sentido la Ley foral navarra sobre la Administración local de Navarra.

Para el Tribunal es claro que tales consultas populares están previstas como una posibilidad o facultad que se otorga a los alcaldes para realizarla, si lo estiman conveniente, pero no como un derecho que puede ser exigido por el ciudadano por integrar parte del contenido esencial del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos, tal como se recoge en el artículo 23.1 de la Constitución.

Es evidente que el artículo 69 del Reglamento orgánico del Ayuntamiento de Pamplona faculta al Ayuntamiento a convocar consulta (podrá, dice expresamente), si lo pide un diez por ciento del censo electoral. Pero de ninguna manera puede leerse que deberá hacerlo si se lo pide el diez por ciento del censo.

3. Contratación administrativa

La contratación administrativa origina un notable número de recursos contencioso-administrativos en los que se pone de manifiesto una rica problemática que va desde aspectos formales, algunos de notable trascendencia cuya observancia constituye una garantía para el interesado, hasta cuestiones que inciden en el fondo del asunto.

3.1. El régimen del silencio en los contratos administrativos. En concreto: solicitud de abono de intereses por pago tardío de liquidaciones de obra, certificaciones y facturas

La parca regulación de los plazos de los procedimientos ha llevado a que el Tribunal se plantee si en la contratación administrativa es aplicable el régimen del silencio establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, en lo relativo a la solicitud de abono de intereses por pago tardío de liquidaciones de obra, certificaciones y facturas.

En las sentencias 357/2004, de 16 de marzo, y 360/2004, de 16 de marzo (TSJ de Cataluña), se mantiene que en el transcurso del plazo de tres meses desde que se presenta la solicitud de abono de intereses de demora por pago tardío de las liquidaciones de obra –y facturas– no opera la institución del silencio administrativo

positivo, porque no se está en presencia de un procedimiento iniciado a instancias del interesado sino ante una incidencia en una relación bilateral entre partes consecuencia de la formalización de un contrato administrativo.

3.2. La lengua en los expedientes de contratación

La Sentencia 34/2003, de 20 de enero (TSJ de Cataluña), examina la corrección jurídica de la resolución del presidente de la Comisión Municipal Informativa de Servicios Centrales de un ayuntamiento, que considera que no se puede exigir a la Administración que duplique la tramitación en catalán y castellano de todos los expedientes de contratación de obras superiores a cinco millones de pesetas por el solo hecho de que deban licitarse por concurso.

El Tribunal, tras rechazar el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad de la Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística, considera que debe descartarse la aplicación al caso examinado de la exigencia de traducción al castellano prevista en el artículo 36.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por no darse el presupuesto básico para ello, ya que el concurso es convocado por un ente local radicado en la Comunidad Autónoma de Cataluña y se desarrolla en todos sus trámites en Cataluña. Que esté abierto a la participación de aquellas personas físicas o jurídicas que reúnan las condiciones exigidas en el pliego de condiciones, cualquiera que sea su residencia en España, no significa por ello que el anuncio del concurso, el pliego de condiciones, la memoria, cálculos y presupuestos, deban ser traducidos al castellano en todo caso, porque el citado precepto se refiere a los expedientes o partes de los mismos que deban surtir efecto fuera del territorio de la comunidad autónoma, y es evidente que ninguno de los documentos que constituyen el expediente del concurso convocado debe surtir efectos fuera de Cataluña. Pretender que todo expediente administrativo que se tramita en Cataluña por el solo hecho de que en él pueden participar personas físicas o jurídicas residentes en otras partes del territorio español deba ser traducido obligatoriamente al castellano es contrario al espíritu y a la letra del artículo 36.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y a la doctrina del Tribunal Constitucional.

Al estarse en presencia de un procedimiento tramitado por una entidad local, el uso de la lengua debe ajustarse a lo previsto en la legislación autonómica correspondiente (artículo 36.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre). Ésta, constituida en Cataluña por la Ley 1/1998, de 7 de enero, dispone en su artículo 10 que, en los procedimientos administrativos tramitados por las administraciones locales, debe utilizarse el catalán, sin perjuicio del derecho de los ciudadanos y ciudadanas a presentar documentos, hacer manifestaciones y, si lo solicitan, a recibir notificaciones en castellano, debiendo la Administración entregar a las personas interesadas que lo requieran, en la lengua oficial solicitada, un testimonio traducido de aquello que les afecte, sin que la solicitud de traducción pueda suponer ningún perjuicio o gasto al solicitante. La lectura de tales preceptos evidencia el derecho de la entidad recurrente a que la Administración demandada le facilite la traducción al castellano de los documentos relativos al concurso, y el incorrecto proceder de la Administración demandada al negarle la entrega de la documentación relativa al

concurso traducida al castellano con el pretexto de que esa petición era una maniobra dilatoria que suponía un abuso de derecho.

3.3. Omisión del informe del interventor y de los requisitos legalmente exigidos de clasificación y solvencia de los empresarios

La Sentencia 749/2004, de 3 de junio (TSJ de Cataluña), pone el acento en la exigencia de que los pliegos de condiciones jurídicas, económicas y administrativas cumplan las prescripciones legales.

Así, aunque se acompaña el informe de Secretaría, que no obraba incorporado al expediente, lo cierto es que se omitió el informe de la Intervención, el cual no queda suplido por las posteriores actuaciones del titular de dicho órgano en el expediente de contratación.

De mayor relevancia resultan los defectos que se invocan en la demanda, relativos a la vulneración del deber de exigir la clasificación adecuada a los contratistas, así como la falta de regulación en el pliego de condiciones de la acreditación de la solvencia técnica, económica y financiera de los empresarios concursantes, lo que se considera una infracción de lo dispuesto en el artículo 287.1 de la Ley municipal de Cataluña, y en los artículos 15 a 19 y 25 y siguientes de la Ley de contratos de las administraciones públicas de 18 de mayo de 1995.

El artículo 60.2 del Reglamento de patrimonio de los entes locales establece que las concesiones del uso privativo de bienes de dominio público deben adjudicarse mediante concurso de acuerdo con los artículos siguientes del propio reglamento y con la normativa reguladora de la contratación de los entes locales. En consecuencia, no cabe dejar de lado la aplicación de las normas de contratación contenidas en la Ley 13/1995, por el hecho de que el pliego de autos contemple la concesión del uso y explotación de parte de los inmuebles que el concursante se comprometió a edificar, como son los destinados al uso deportivo.

En realidad, la naturaleza propia del contrato de autos es la de una concesión de obras públicas, toda vez que, conforme a lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley 13/1995, la contraprestación por la construcción de los inmuebles a que se obliga el adjudicatario consiste en el derecho a explotar parte de la obra. De hecho, ni siquiera la concesión demanial abarca la totalidad de los bienes objeto del contrato, puesto que la construcción de la biblioteca y del centro cívico, así como la urbanización y el ajardinamiento del perímetro y la realización de aparcamientos en superficie, quedó excluida de la explotación ulterior por parte del concesionario, la cual se limitaba a la pista polideportiva.

En tales condiciones, debe concluirse que resultaba obligada la exigencia de los requisitos de clasificación y solvencia previstos en la Ley de contratos de las administraciones públicas.

Por lo que se refiere a la exigencia de clasificación, el artículo 130.2 de la referida ley, en la redacción entonces vigente, disponía que el contrato de concesión de obras públicas quedaba sujeto a las normas generales del contrato de obras, lo que hace aplicable en este caso la necesidad de clasificación del contratista, habida cuenta que el importe de las obras excede notoriamente de los límites previstos en el artículo 25.1 de la Ley 13/1995.

Es cierto que la remisión a las normas del contrato de obras ha quedado reducida, a partir de la Ley 53/1999, a las exigencias de publicidad, quedando por ello excluidas las relativas al requisito de clasificación. Ello no obstante, debe aplicarse lógicamente en este caso la normativa vigente en el momento en que se aprobó el pliego de cláusulas ahora impugnado, el cual, al omitir toda referencia a la clasificación del contratista que entonces se exigía, incurre en vicio determinante de su anulabilidad.

A igual conclusión debe llegarse en lo relativo a la omisión de cualquier exigencia sobre la solvencia económica, financiera y técnica de los concursantes, omisión que resulta obvia, desde el momento en que la cláusula 14 del pliego de condiciones se limitó a exigir que aquéllos poseyeran la capacidad para contratar, y no incurrieran en ninguna de las prohibiciones establecidas en el artículo 20 de la Ley de contratos de las administraciones públicas.

No puede ser compartida la tesis de que la cláusula 20 del pliego contempla los requisitos de solvencia exigidos legalmente, pero esta afirmación no puede ser compartida, toda vez que dicha cláusula se refiere en realidad a la valoración de las ofertas de los concursantes y constituye, en definitiva, un criterio de adjudicación del contrato, y no establece en absoluto los requisitos de solvencia que han de acreditar los participantes, en la forma prevista en los artículos 16 a 19 de la Ley 13/1995.

3.4. Impugnabilidad de los pliegos. Momento en que procede

En la Sentencia 99/2003, de 31 de enero (TSJ de Cataluña), aprobación de la adjudicación de las obras de rehabilitación de la urbanización del sector B-1 de Montvi de Baix, se señala que si bien la parte actora cuestiona que pueda utilizarse como uno de los criterios objetivos para la valoración de las ofertas el de la aceptación por parte del adjudicatario del pago de las obras, hasta un 20%, mediante superficies a entregar por la Administración, ya que va en contra del principio recogido en el artículo 14 de la Ley de contratos de las administraciones públicas, tal alegato no puede prosperar porque el vicio que se denuncia se predica del contenido del pliego de condiciones y no del acuerdo de adjudicación que es el acto impugnado. En consecuencia, el Tribunal aplica la reiterada doctrina jurisprudencial según la cual el pliego de condiciones constituye la ley del concurso, debiendo someterse a sus reglas tanto el organismo convocante como quienes soliciten tomar en el mismo, de modo que no cabe invocar las irregularidades de aquél una vez producido el acto de adjudicación, cuando no se impugnó en su momento dicho pliego de cláusulas administrativas, y ello con la única excepción de los supuestos en que los vicios invocados constituyan causa de nulidad de pleno derecho del contrato (artículo 63 de la Ley de contratos de las administraciones públicas).

3.5. Adjudicación del contrato de obras. Legitimación para impugnar. No la tiene un vecino del sector afectado

En la Sentencia 480/2003, de 21 de mayo (TSJ de Cataluña), adjudicación de las obras de remodelación de la plaza de la Iglesia, se niega legitimación para impugnar la

adjudicación del contrato a un vecino del sector afectado, por entender que no ve afectada su esfera de derechos e intereses. Dicho de otro modo, no puede considerarse que haya de obtener clase alguna de beneficio o pueda evitar un perjuicio mediante la estimación del recurso. En definitiva, el objeto del proceso le resulta ajeno, puesto que la adjudicación del contrato de obras incide de manera exclusiva en la esfera jurídica del contratista y de la corporación municipal. Considera el Tribunal que la condición de interesado en los procedimientos administrativos resultantes de la aprobación del Plan director de movilidad no se extiende más allá de los límites que le son propios, es decir, a los efectos derivados de su condición de comerciante por el contenido y alcance de las medidas de circulación viaria, y no alcanza a los procedimientos de adjudicación de los contratos de obras encaminados a la remodelación del sector.

3.6. El subcontratista carece de legitimación para pretender de la Administración el pago de lo que le adeuda el contratista principal

La Sentencia 793/2004, de 10 de junio (TSJ de Cataluña), considera que la relación contractual de la Administración existe únicamente con la contratista principal por lo que las obligaciones derivadas del contrato solamente le podían ser exigidas por esta entidad y que por eso no se la puede hacer responsable del contrato privado que, a su vez, dicha empresa hubiera suscrito con la recurrente ni, desde luego, el contenido de este contrato privado puede originar, a su vez, una responsabilidad patrimonial sobre una actuación en la que la recurrente tenía cubiertos sus derechos por el pacto que había suscrito con la sociedad adjudicataria de la concesión.

La actora no ha acreditado que se hubiera comunicado por escrito a la Administración la subcontratación antes del inicio o, incluso, de la terminación de las obras subcontratadas. Ello imposibilita el conocimiento y comprobación de los requisitos a que está supeditada la eventual autorización administrativa.

El subcontrato resulta un negocio jurídico derivado o secundario, pudiendo predicarse su carácter estructuralmente autónomo y funcionalmente dependiente: autónomo y de naturaleza civil, por una parte, pero también dependiente, porque si se extingue el principal se produce la imposibilidad sobrevenida de cumplirlo. El subcontratista puede accionar contra el contratista, pero no existe propiamente una relación directa entre la Administración y el subcontratista ni, en consecuencia, está reconocida la posibilidad de entablar una acción contra aquélla, ya que las relaciones entre la empresa contratista y la subcontratista son meramente civiles. Aunque es un tercero para la Administración, el subcontratista no introduce la figura de una tercera parte en el contrato principal, en el que sólo existen dos partes en relación.

3.7. Supuestos que no responden a criterios objetivos en la adjudicación de los contratos

En varias ocasiones se han tenido que rechazar como criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación de los contratos los contemplados en los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

En la Sentencia 23/2003, de 16 de enero (TSJ de Cataluña), adjudicación del servicio urbano de transporte colectivo, se recuerda la doctrina sentada en las sentencias de 3 y 11 de mayo de 2001 (TSJ de Cataluña), de que el criterio de la experiencia previa como criterio de adjudicación no es conforme a Derecho. En efecto, si se quiere tener en cuenta la capacidad, solvencia y experiencia del contratista, ello debe enmarcarse en los criterios de selección cualitativa pero no en los de adjudicación, pues de lo contrario se favorece de manera incorrecta a los licitadores que puedan presentar un historial de trabajos para la Administración.

La Sentencia 77/2003, de 27 de enero (TSJ de Cataluña), pliego de condiciones que han de regir el concurso para la contratación de las obras de remodelación de las fachadas del edificio principal del ayuntamiento, reitera la doctrina de la Sentencia 600/2001, de 11 de mayo, conforme a la cual la inclusión, como uno de los criterios de adjudicación del contrato, del ofrecimiento de mejoras económicas, a través de la renuncia al abono de los intereses de demora a que hacen referencia los artículos 100 y 148 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las administraciones públicas, no resulta jurídicamente admisible, puesto que tal previsión del pliego de cláusulas económico-administrativas particulares no puede prevalecer, alterándolo, sobre lo dispuesto en los artículos citados de la Ley de contratos de las administraciones públicas, que ostentan la naturaleza de *ius cogens*. En efecto, como se deduce de la disposición final 1 de la citada ley, los plazos establecidos en los artículos 100 y 148 tienen en carácter de máximos, y constituyen legislación básica aplicable a todas las administraciones públicas comprendidas en el artículo 1, por lo que no cabe admitir que los pliegos de condiciones puedan apartarse de lo dispuesto en dichos preceptos, lo que equivaldría a otorgar a éstos un carácter de básico que ostentan.

En consecuencia, no puede prevalecer sobre el contenido de estas normas imperativas el principio de libertad de pacto invocado por la corporación, toda vez que el artículo 4 de la propia Ley de contratos de las administraciones públicas establece como una de las salvedades a la virtualidad de dicho principio el respeto al ordenamiento jurídico, que en este caso impide el establecimiento de plazos para el pago del precio del contrato, que sean superiores a los que se prevén como máximos en los artículos 100 y 148 de la citada ley.

Desde otro punto de vista, una prescripción como la que se impugna contradice igualmente la prohibición de aplazamiento del pago del precio del contrato, salvo que una ley lo autorice expresamente, que se establece en el artículo 14 de la Ley de contratos de las administraciones públicas.

La Sentencia 225/2003, de 3 de marzo (TSJ de Cataluña), pliego de cláusulas administrativas particulares del concurso para la redacción del proyecto y dirección de obras del Museo Casteller de Cataluña, afirma que el criterio de valoración que atiende al origen local de los posibles licitadores no es ninguno de los criterios objetivos a los que se refiere la Ley de contratos de las administraciones públicas, vulnerando el principio de igualdad (artículo 14 de la Constitución) y de concurrencia (artículo 11 del Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas). Tampoco es criterio objetivo diferenciador el haber participado anteriormente en algún trabajo que permita certificar el conocimiento previo del edificio y de sus condicionantes.

La Sentencia 300/2003, de 21 de marzo (TSJ de Cataluña), convocatoria del concurso abierto para la contratación de los trabajos de asistencia consistentes en la redacción del Plan de adaptación y supresión de las barreras arquitectónicas de las vías públicas, parques y otros espacios de uso público, considera que no puede acogerse como criterio objetivo el relativo al conocimiento de la ciudad, ya que carece de base razonable y vulnera el principio de igualdad (artículo 11 del Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas).

En la Sentencia 396/2003, de 24 de abril (TSJ de Cataluña), adjudicación de las obras de reforma y ampliación de los antiguos talleres de la Casa Aymat, tras indicarse que la mayor puntuación otorgada a las empresas en atención a su ámbito catalán no se halla contemplada en el pliego de cláusulas por lo que resulta absolutamente injustificada y arbitraria, puntualiza que, aunque tal previsión se encontrara en el pliego de cláusulas, tampoco resultaría de aplicación por resultar contraria al ordenamiento jurídico, por contravenir el principio de libre concurrencia al primar injustificadamente a las empresas de un determinado ámbito territorial en detrimento de las demás.

La Sentencia 1120/2003, de 18 de noviembre (TSJ de Cataluña), aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato de ejecución de las obras de reforma y arreglo de la Concejalía Collblanc-Torrassa, considera que la experiencia como criterio de adjudicación contraviene los criterios objetivos establecidos en el artículo 86 del Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas, porque está referida a la aptitud del contratista, cuya verificación corresponde a una fase previa.

3.8. Adjudicación carente de motivación

La Sentencia 332/2003, de 31 de marzo (TSJ de Cataluña), adjudicación del contrato de consultoría y asistencia técnica consistente en el soporte logístico, centro de cálculo, asesoramiento y colaboración en los aspectos materiales de la gestión de los diferentes ingresos municipales, tras apuntar que, según el artículo 89 de la Ley de contratos de las administraciones públicas, la Mesa de Contratación debe elevar al órgano de contratación, junto con el acta de apertura de proposiciones presentadas por los licitadores, la propuesta que estime conveniente, que incluirá en todo caso la ponderación de los criterios indicados en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, afirma que en el caso examinado la propuesta de la Mesa de Contratación no cumple con los requisitos exigidos en cuanto que se limita a recoger la puntuación dada a los licitadores en cada uno de los apartados referidos en el pliego de condiciones, sin mayor concreción y con expresa mención a unos informes que se dicen elaborados por técnicos competentes que resultan inexistentes.

Y llega a la conclusión que la resolución administrativa impugnada, en cuanto no expresa las circunstancias tenidas en cuenta para la determinación de la proposición más ventajosa (artículo 75 de la Ley de contratos de las administraciones públicas), que tampoco se encuentran en la propuesta de la Mesa de Contratación,

ni en informe técnico alguno, incurre en falta de motivación, debiendo considerarse arbitraria la selección del contratista.

3.9. Los acuerdos de adjudicación de los contratos que deban ser objeto de publicación han de serlo en los boletines oficiales correspondientes

La Sentencia 807/2004, de 11 de junio (TSJ de Cataluña), afirma que los acuerdos de adjudicación de los contratos que deban ser objeto de publicación, en los casos previstos en el artículo 83 de la Ley de contratos de las administraciones públicas, han de serlo en los boletines oficiales correspondientes, siendo éstos los únicos que otorgan validez oficial al acto de publicación, en los términos previstos en los artículos 57 a 61 de la Ley de procedimiento administrativo común, y determinan el inicio del cómputo de los plazos establecidos para la interposición de los correspondientes recursos en vía administrativa y jurisdiccional.

Es cierto que las corporaciones locales que se enumeran en el artículo 197 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de dichas entidades, aprobado por el Real decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, se hallan obligadas a publicar un boletín de información municipal o provincial, pero dicha publicación tiene un alcance meramente informativo, sin que sustituya a la que debe realizarse en los boletines oficiales en los casos legal o reglamentariamente previstos.

3.10. Resolución del contrato. Inicial falta de informe de la Comisión Jurídica Asesora solicitado en la fecha en que se acuerda la resolución, que se recibe con anterioridad a resolver el recurso administrativo

La Sentencia 540/2003, de 6 de junio (TSJ de Cataluña), da respuesta al alegato referido a la inexistencia de informe preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora al tiempo de adoptarse el acuerdo de resolución del contrato de las obras de ejecución del Proyecto de remodelación de la piscina municipal, con infracción del artículo 97.1 de la Ley de contratos de las administraciones públicas, toda vez que la resolución se adopta por presunta demora en la ejecución de las obras, a lo que opone la Administración la innecesariedad del dictamen porque la resolución tuvo lugar por incumplimiento generalizado de las obligaciones por parte del contratista.

Para el Tribunal es indiscutible que el acuerdo de resolución se adopta por diversos motivos, entre ellos la demora en la ejecución de las obras, subsumibles en los apartados e) y g) del artículo 112 de la Ley de contratos de las administraciones públicas, por lo que resulta de aplicación el citado artículo 97.1, y, además, la exigencia del dictamen del órgano consultivo rige en todo supuesto de resolución del contrato cuando se formula oposición por parte del contratista.

Sentado lo anterior, examina si esta ausencia determina la nulidad del acuerdo impugnado, señalando que, a pesar de que el dictamen se solicitó el mismo día en que se acuerda la resolución, lo cierto es que se emitió y recibió por el órgano competente antes de resolver el recurso administrativo. La solicitud tardía del dictamen no ha causado ninguna indefensión al recurrente, debiéndose entender que el presunto acto anulable fue convalidado al resolverse el recurso administra-

tivo, siendo subsanada la omisión dentro de la fase administrativa de las actuaciones. Sería contrario al principio de economía procesal acordar la retroacción de éstas por el principio general de conservación de efectos.

3.11. Intervención de empresa mixta gestora del servicio integral de agua

La Sentencia 643/2004, de 20 de septiembre (TSJ de Cantabria), da respuesta a tres cuestiones de gran relevancia: a) cuáles son las potestades de control del ayuntamiento sobre la empresa mixta de la que participa en unión de otro socio privado; b) si dichas potestades de control han sido correctamente ejercitadas, y c) si se cumplen o no los presupuestos legalmente establecidos para considerar conforme a Derecho dicha intervención.

Para el Tribunal, que no tiene duda alguna del palmario incumplimiento de la cláusula que establece que el ámbito de actuación será el municipio de Torrelavega, la intervención administrativa de la empresa mixta gestora del servicio integral del agua no constituye sino un ejercicio de los poderes de dirección y control del Ayuntamiento de Torrelavega en la ejecución del contrato, potestades de fiscalización que le vienen atribuidas por el pliego de condiciones del concurso para la selección del socio privado, configurándose la intervención administrativa como medida alternativa a la resolución del contrato, de carácter menos drástico que aquella y con efectos temporales, para cuya adopción se encuentra facultada la corporación local en los supuestos de incumplimientos graves de aquél que perturben de forma grave la prestación del servicio y que dicha perturbación no pueda ser reparada por otros medios.

No se trata, por tanto, de alterar la composición o las reglas de funcionamiento de los órganos de dirección y administración de la empresa mixta sino de privar a ésta de forma temporal de dirigir u ordenar la prestación del servicio de aguas, sin entrometerse en los aspectos puramente societarios o internos, sin que se esté, por tanto, ante una intervención de la sociedad, que sólo podría adoptar el juez en la forma prevista en la legislación mercantil, sino una intervención de la actividad económica de la empresa dirigida a la prestación de un servicio público, por lo que aunque formalmente se ha calificado la actuación municipal como de intervención, se está propiamente, atendiendo a su contenido material, ante un secuestro, a la vista de lo que resulta del expediente administrativo.

4. Alteración de términos municipales

4.1. Denegación de la segregación de una parte del término municipal de Santa Maria de Corcó para constituir un nuevo municipio con el nombre de Cantonigròs. Incumplimiento de los requisitos exigidos

La Sentencia 213/2003, de 5 de marzo (TSJ de Cataluña), reitera una doctrina consolidada como es que la autonomía municipal está referida en la Constitución a los municipios, entre otros entes, y no a las porciones de los mismos que pretendan la segregación municipal, siendo preciso previamente adquirir la condición de municipio mediante el cumplimiento de los requisitos exigidos, y que en Cataluña la

normativa aplicable responde a claros criterios restrictivos a la segregación y de fomento a la fusión municipal, de tal manera que para crear un nuevo municipio por segregación han de cumplirse todos los requisitos previstos en el artículo 15 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, de forma cumulativa y simultánea, de tal suerte que el no-cumplimiento de uno de ellos hace inviable la pretensión segregacionista.

La sentencia examina uno a uno los requisitos exigidos. Interesa destacar el incumplimiento de la existencia de núcleos de población territorialmente diferenciados, el que no se produzca una disminución de la calidad media de los servicios que se prestaban, y que se justifique que la segregación comporta una mejora objetiva en la prestación de los servicios del nuevo municipio.

Al verificar si se cumple el requisito de la concurrencia de notorios motivos de necesidad o conveniencia social, económica o administrativa que aconsejen la segregación, como excepción a la aplicación del cumplimiento de la distancia mínima, afirma que no parece que los motivos de conveniencia social que se mencionan sean suficientes para justificar la segregación pretendida. Las razones históricas, culturales y geográficas carecen de consistencia para estimarlas como notorios motivos de conveniencia social, no ya sólo porque no están suficientemente documentadas para estimarlas como relevantes, sino porque las que específicamente se citan –deseo de un colectivo de alcanzar la segregación, centro relevante de la cultural musical y literaria, y apoyo de Santa Maria de Corcó y del Consell Comarcal d’Osona– no suponen notoriedad digna de consideración sino que se enmarcan dentro del proceso de segregación pero no la fundamentan. Y lo mismo cabe decir de la extensión superficial del actual municipio de Santa Maria de Corcó y de su escasa población y recursos, que más que amparar la segregación avala su denegación. En cuanto a la excesiva distancia entre Santa Maria de Corcó y Cantonigròs debe decirse que la mayoría de los municipios de la comarca tienen diversos núcleos de población en que la distancia es aún mayor, superando muchos de ellos los cinco kilómetros, tratándose de una característica típica de los municipios de las comarcas del interior de Cataluña.

Como único motivo de conveniencia administrativa se menciona la dificultad en la recepción del correo. Es evidente que este dato no tiene relevancia para justificar una segregación cuando el sistema postal se rige por códigos postales que evitan cualquier confusión, y si lo que se quiere poner de manifiesto es retraso en la recepción de las cartas e impresos la solución del problema no pasa necesariamente por la segregación.

4.2. Segregación de una parte del término municipal de Cervelló para constituir un nuevo municipio con el nombre de La Palma de Cervelló. Un alegato exclusivamente económico e interesado: la inclusión de los terrenos de una importante empresa vinícola

La Sentencia 360/2003, de 9 de abril de 2003 (TSJ de Cataluña), al examinar la legalidad del Decreto 185/1998, de 21 de julio, exclusivamente en el punto que estableció la delimitación territorial de los términos municipales de Cervelló y La Palma de Cervelló, apunta que todo el debate se circunscribe en el fondo al deseo de que

en la delimitación territorial del nuevo municipio de La Palma de Cervelló se incluyan los terrenos donde se encuentra ubicada una importante empresa vinícola –que, por cierto, se manifestó expresamente en el sentido de no querer formar parte del nuevo municipio–, lo que supondría notables ingresos económicos derivados del cobro de los impuestos sobre bienes inmuebles y de actividades económicas, y las tasas de alcantarillado y de basuras. El Tribunal advierte que la defensa de La Palma de Cervelló omite determinados antecedentes que ponen de manifiesto que si bien el Ayuntamiento de Cervelló se había declarado favorable a la creación del nuevo municipio la había condicionado a que el territorio del nuevo municipio se debía adecuar a la configuración actual del territorio.

4.3. Segregación de un parte de los términos municipales de Arenys de Mar y de Sant Vicenç de Montalt para su agregación al municipio de Caldes d'Estrac. Competencia para solicitar el certificado de acto presunto. Silencio negativo

La Sentencia 172/2004, de 4 de febrero (TSJ de Cataluña), se limita a poner de manifiesto, ante la declaración de inadmisibilidad de la solicitud formulada por el alcalde de Caldes d'Estrac de que se expidiera la oportuna certificación de acto presunto por la Administración de la Generalidad, que debe distinguirse entre el acuerdo que dispone iniciar y promover la alteración de términos municipales que es indiscutiblemente de la competencia del Pleno municipal, y la petición de que se emita el certificado de acto presunto por no haberse resuelto en plazo el expediente que no es más que un trámite formal previo al ejercicio de acciones administrativas o judiciales, en su caso, que puede ser realizado por el alcalde, siendo desproporcionada y carente de justificación legal la exigencia de que se someta al Pleno la decisión de reclamarlo, cuando dicho órgano ya ha fijado su posición respecto de la alteración de los términos municipales afectados. La sentencia puntualiza que debe rechazarse la idea de que la alteración de términos municipales fue aprobada en virtud del silencio administrativo positivo, bastando constatar lo dispuesto en el artículo 43.2.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en el artículo 25.4 del Reglamento de demarcación territorial y población de los entes locales de Cataluña, aprobado por el Decreto 140/1988, de 24 de mayo.

4.4. Concurrencia de los requisitos y voluntad de los vecinos abrumadoramente en contra de la segregación. Discrecionalidad de la Administración

La Sentencia 905/2003, de 6 de octubre (TSJ de Cataluña), reconoce la concurrencia de los requisitos exigidos para la segregación pretendida, pero hace especial hincapié en la voluntad de los vecinos manifestada abrumadoramente en contra de la segregación, y en las especiales circunstancias geográficas y urbanísticas de la zona en cuestión. Y respecto de aquélla afirma, tras aludir a que la delimitación territorial ha de atender, entre otros criterios, a la representación de una colectividad que tiene conciencia como tal y a la consulta previa prevista en el artículo 5 de la Carta Europea de la Autonomía Local, que la fuerte oposición vecinal debe ser ponderada en la decisión discrecional, lo que hizo efectivamente el Decreto 141/1999, de 18 de mayo, a tenor de lo que se expone en su preámbulo. Otorgarle una importan-

cia tal que lleve a la denegación de la alteración solicitada no puede conceptuarse, desde luego, como una decisión arbitraria, ilógica o irracional. Ni puede el Tribunal, evidentemente, sustituir esta apreciación por otra que le parezca más adecuada. Concurren los presupuestos necesarios para acordar la segregación, pero tal decisión no es obligada. El juicio discrecional de la Administración, titular de la potestad de ordenación del territorio puede tener en cuenta otros factores como esa manifiesta oposición del vecindario y la eventualidad de generar peticiones similares que harían peligrar una situación de estabilidad en la delimitación intermunicipal.

4.5. Segregación de una parte del término municipal de Castellcir para su agregación al municipio de Sant Quirze Safaja. Relevancia de la voluntad vecinal. Diferencias con el caso de Caldes d'Estrac

La Sentencia 184/2004, de 6 de febrero (TSJ de Cataluña), reitera que la misión del Tribunal es pronunciar un juicio de legalidad, sin que le vinculen las apreciaciones de órganos de la Administración, pero advierte que ese juicio de legalidad recae sobre una concreta manifestación del ejercicio de una potestad discrecional sobre la ordenación del territorio. Entre los datos que ha de tener en cuenta la decisión gubernativa cobra especial importancia la voluntad del vecindario, tanto de los habitantes de los sectores afectados como del conjunto de las poblaciones implicadas en el expediente de segregación para agregación. En el caso de autos es poco relevante la oposición vecinal. Es razonable, a juicio del Tribunal, la segregación acordada, al concurrir los requisitos exigidos *sine qua non* sin que se den circunstancias obstativas que habrían de ser tenidas en cuenta en un juicio ponderado de todos los factores.

4.6. Aprobación de la alteración de los términos municipales de Puigverd d'Agramunt y de Tornabous. Intereses personales del alcalde y dos concejales. Nulidad del Decreto 95/1999, de 6 de abril

La Sentencia 598/2004, de 21 de abril (TSJ de Cataluña), declara la nulidad del Decreto 95/1999, de 6 de abril, por el que se aprobó la alteración de los términos municipales de Puigverd d'Agramunt y de Tornabous, por varios motivos –no se garantiza que después de la alteración el municipio o municipios afectados dispondrán de recursos suficientes para prestar los servicios mínimos obligatorios, la división de bienes, derechos, acciones, usos públicos y aprovechamientos, así como la de obligaciones, deudas y cargas incumple el artículo 19 de la Ley municipal y de régimen local pero aquí interesa el que se refiere a la concurrencia de intereses personales del alcalde y dos de los concejales que concurrieron a la adopción del acuerdo del Ayuntamiento de Tornabous.

La prueba practicada pone de manifiesto que aquellos eran propietarios o familiares de propietarios, dentro del grado de parentesco fijado por la ley, de diversos terrenos situados en la franja objeto del expediente de alteración de términos municipales, alcanzando dichas fincas una proporción significativa.

El Tribunal considera que concurría un interés personal en el resultado del expe-

diente por parte del alcalde y de los citados concejales, especialmente si se atiende al hecho de que una de las razones justificativas era la de promover la edificación en la zona, a fin de obtener la continuidad entre los núcleos de Tornabous y El Tarrós, lo cual supondría obviamente un beneficio personal para los citados corporativos o para sus familiares dentro del grado legal de parentesco, de modo que debieron abstenerse, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 152 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.

Por otra parte, la intervención del alcalde y de los referidos concejales fue determinante del acuerdo adoptado, desde el momento en que se exigía una mayoría reforzada del total de los siete miembros de la corporación, de acuerdo con lo que dispone el artículo 112.2.a) de la citada Ley municipal catalana.

4.7. Un supuesto peculiar. La denuncia del Ayuntamiento de Tiurana del convenio suscrito con el Ayuntamiento de Bassella por el que se regulaban las condiciones que debían observarse como consecuencia de la agregación total del municipio de Tiurana al de Bassella

La Sentencia 1007/2003, de 31 de octubre (TSJ de Cataluña), considera que el acuerdo impugnado es contrario a Derecho desde una doble perspectiva. Por una parte, el Ayuntamiento de Tiurana se halla vinculado por el contenido del convenio que suscribió en su día, que no puede ser dejado sin efecto de forma unilateral, sin que pueda ahora manifestarse favorablemente a que se produzca la agregación total del municipio al de Ponts. Desde otra perspectiva, el convenio suscrito sustituyó los trámites de iniciación e instrucción del procedimiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 30 del Reglamento de demarcación territorial y población de los entes locales. En consecuencia, la remisión del expediente a la Administración de la Generalidad y la posterior elaboración de un proyecto de ley y su presentación al Parlamento de Cataluña comportó que el procedimiento saliese de la esfera municipal, que había concluido con el convenio precitado, de modo que el Ayuntamiento de Tiurana ha dejado de tener competencia para incidir en la tramitación de un expediente que corresponde ya a la Administración de la Generalidad y, finalmente, a la decisión parlamentaria.

5. Bienes

5.1. Incompatibilidad del concejal para la adquisición de un bien patrimonial

La Sentencia 852/2003, de 26 de septiembre (TSJ de Cataluña), considera conforme a derecho el acuerdo que deniega a un concejal del referido Ayuntamiento la adjudicación de una parcela que tiene la consideración de bien patrimonial.

Se parte de que si bien el procedimiento a seguir en la enajenación de bienes patrimoniales de las corporaciones locales se encuentra regulado en el artículo 193 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña y 40 del Decreto 336/1988, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del patrimonio de los entes locales, en la determinación de los supuestos de incapacidad e incompatibilidad para contratar con las entidades locales hay que estar a lo dispuesto en el artículo 88.2

de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, y 113 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, que remiten a la legislación básica del Estado.

Según la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las administraciones públicas, los contratos de compraventa de bienes inmuebles de las administraciones públicas tienen la consideración de contratos privados y se rigen en cuanto a su preparación y adjudicación por la misma ley y sus disposiciones de desarrollo, y en cuanto a sus efectos y extinción por las normas de Derecho privado (artículos 5.3 y 9.1 de la Ley de contratos de las administraciones públicas). Al regular sobre la capacidad del contratista adjudicatario la ley recoge disposiciones no sólo relativas a la capacidad de obrar y la solvencia económica, financiera y técnica del empresario, sino también otras referidas a las prohibiciones de contratar (artículo 20), entre las que se encuentra estar incurso la persona física o los administradores de la persona jurídica en alguno de los supuestos de la Ley 25/1983, de 26 de diciembre, sobre incompatibilidades de altos cargos, de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas o tratarse de cualquiera de los cargos electivos regulados en la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, en los términos establecidos en la misma.

Además de que el cargo de concejal es uno de los cargos electivos regulados en la Ley orgánica del régimen electoral general, en el artículo 178.2.d) de la citada ley se dispone la incompatibilidad de los contratistas o subcontratistas de contratos, cuya financiación total o parcial corra a cargo de la corporación municipal o de establecimientos de ella dependientes.

Respecto de la preparación y adjudicación de los contratos privados de las administraciones públicas, la remisión que el artículo 9 de la Ley de contratos de las administraciones públicas hace al régimen jurídico aplicable a los contratos administrativos, determina que resulte aplicable al caso de autos lo dispuesto en el artículo 178.2.d) de la Ley orgánica del régimen electoral general, pese a que en el mismo se utilizan los términos de contratista y subcontratista, propios de la contratación administrativa, sin que el hecho de que el contrato de compraventa no genere obligación económica para la Administración pública titular del bien que se enajena sea obstáculo en su aplicación.

5.2. Desafectación de camino por falta de uso

La Sentencia 460/2003, de 15 de mayo (TSJ de Cataluña), considera suficientemente acreditada la legalidad del cambio de afectación como consecuencia de que el bien demanial ya no recibe un uso público como ocurría anteriormente. Por otra parte, la desafectación, a la que se refiere el artículo 20 del Reglamento del patrimonio de los entes locales, deriva igualmente del contenido del expediente en cuanto con ella se pretende proceder a continuación a la permuta de parte del camino desafectado con otros terrenos de propietarios colindantes, lo que hará posible la apertura del pasaje Lleida, dándole salida la calle Pare Claret. En consecuencia, la previsión de una ulterior permuta no constituye óbice alguno para la adopción del acuerdo, sino precisamente la justificación de su oportunidad, en base a las finalidades de interés

público que pretenden alcanzarse. Tampoco es obstáculo alguno la previa suscripción de un convenio con aquellos propietarios, cuya plena eficacia queda subordinada a la previa aprobación del expediente de desafectación.

5.3. Declaración de bien de interés local. Inobservancia del procedimiento legalmente establecido

La Sentencia 503/2003, de 30 de mayo (TSJ de Cataluña), afirma que la declaración de bien de interés local del lugar de Veciana conocido como Masia Ben Viure, realizada por el Pleno del Consell Comarcal de l'Anoia se hace sin seguir los trámites del procedimiento fijado para ello, al inobservar la exigencia contenida en el artículo 17.2 de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, de que en el expediente conste el informe de un técnico en patrimonio cultural. Las comunicaciones remitidas por la Administración de la Generalidad son insuficientes para entender cumplido el requisito en cuanto que no incluyen un estudio detallado de los bienes objeto de protección, en el que se recojan las características de los mismos y la razón en la que fundar la necesidad de su declaración como bien de interés local.

5.4. Naturaleza privilegiada de la facultad de recuperación de oficio de los bienes de dominio público que tiene carácter estrictamente posesorio

La Sentencia 636/2003, de 1 de julio (TSJ de Cataluña), señala que no existe en el expediente administrativo atisbo de derecho alguno que asista la recurrente para pretender disfrutar, sin título alguno, un bien de propiedad municipal que consta inscrito como bien de dominio público en el inventario de bienes inmuebles del ayuntamiento. No se aprecia ni abuso de derecho al ejercitar la corporación municipal un derecho reconocido legalmente, ni vulneración de la doctrina de los actos propios porque tratándose de un bien de dominio público la Administración no puede conceder derechos a terceros sin una razón legal que lo justifique suficientemente y dentro del marco jurídico que lo posibilite.

5.5. Enajenación de bien patrimonial. Procedimiento negociado mediante subasta

La Sentencia 899/2003, de 3 de octubre (TSJ de Cataluña), tras realizar un detallado examen de la normativa aplicable a la enajenación de bienes patrimoniales de las corporaciones locales en la legislación estatal, autonómica y local, así como en la Ley de contratos de las administraciones públicas, considera correcto que, no habiendo dado resultado el procedimiento abierto tramitado inicialmente para la enajenación del inmueble por falta de licitadores en la forma de adjudicación propuesta de subasta, se acuerde una nueva licitación a seguir por el procedimiento negociado, si bien en lugar de elegir la Administración a la otra parte contratante, en atención al número de personas interesadas, se acuda nuevamente a la subasta como forma de adjudicación, modificando el tipo a tenor del nuevo informe del arquitecto municipal, estando la reducción del tipo de la subasta comprendida dentro de los parámetros legales.

5.6. Recuperación posesoria. Concurrencia de los requisitos exigidos legalmente

La Sentencia 1079/2003, de 7 de noviembre (TSJ de Cataluña), examina si en el caso de autos concurren los requisitos exigidos para la recuperación posesoria de un camino del que una sociedad anónima impedía su uso público. El Tribunal matiza que para el válido ejercicio de esta acción se requiere, por una parte, la existencia de prueba suficiente, más sin necesidad de que sea exhaustiva, que demuestre la posesión administrativa o uso público, y por otra parte, la concurrencia de la condición de detentador en el administrado contra la que se dirige de suerte que tal posesión o uso público haya sido usurpado o perturbado por él. Examinada la prueba practicada el Tribunal entiende que queda acreditado el uso público del camino, sin que a ello se oponga el hecho de que no se encuentre incluido en el inventario de bienes de la corporación cuando por otros medios queda probada su existencia y titularidad.

5.7. El requerimiento a la Administración para que ejerza acciones en defensa de los bienes y derechos es diferente a la inactividad

La Sentencia 54/2004, de 19 de enero (TSJ de Cataluña), precisa que lo que la actora actúa a tenor del escrito de requerimiento es el supuesto previsto en el artículo 167 del Reglamento del patrimonio de los entes locales que faculta a cualquier vecino que se encuentre en pleno uso de sus derechos civiles y políticos a requerir al ente local interesado para que ejerza las acciones y recursos procedentes en defensa de sus bienes y derechos, de manera que, si transcurren treinta días hábiles desde el requerimiento sin que el ente acuerde el ejercicio de las acciones solicitadas, pueda subrogarse y ejecutarlas en nombre e interés de la corporación. Pero este supuesto es diferente de la inactividad regulada en el artículo 29.1 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa que se dirige a obtener de la Administración mediante la correspondiente sentencia de condena una prestación material debida. Por el contrario, en el caso del artículo 167 del Reglamento del patrimonio de los entes locales, el vecino se subroga en el lugar del ente local y ejercita un derecho del que éste es titular, en defecto de su inacción, en su nombre e interés, pero no reclama el cumplimiento de una obligación consistente en que se realice en su favor –del vecino– una prestación material concreta, a que se refiere el citado artículo 29.1.

5.8. Permuta. Extinción del contrato por incumplimiento de las condiciones estipuladas

La Sentencia 706/2004, de 20 de mayo (TSJ de Cataluña), da respuesta a la solicitud de los actores consistente en que el ayuntamiento proceda a dar cumplimiento a las previsiones del contrato de permuta de bienes inmuebles suscrito, en el que la corporación municipal se comprometió, como pacto adicional, al otorgamiento en el plazo de dos meses de una licencia de obras para proceder a la construcción de un inmueble en el solar que pasaba a ser de la titularidad de los actores, sin que desde entonces se haya procedido a la aprobación de normas subsidiarias de pla-

neamiento contempladas en el contrato, lo que ha imposibilitado la concesión de la licencia de obras ya que la clasificación actual de los terrenos es de suelo no urbanizable.

La eficacia del contrato y, en particular, el otorgamiento de la licencia de obras en el plazo de dos meses quedaba condicionada a la aprobación del proyecto de normas subsidiarias de planeamiento del municipio que se estaba tramitando en la fecha en que se suscribió aquél. Sin embargo, dado que ni en el referido plazo ni con posterioridad ha sido aprobado dicho instrumento de planeamiento, la consecuencia obligada es la extinción del contrato, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 1117 del Código civil, de modo que cada una de las partes conserva la titularidad del inmueble que poseía con anterioridad.

A la misma conclusión se llega mediante la aplicación analógica del artículo 48 del Reglamento del patrimonio de los entes locales, según el cual es posible la permuta de bienes presentes con otros futuros o cuya existencia no es actual pero puede presumirse racionalmente, siempre que el bien futuro sea determinado o susceptible de determinación, entendiéndose no suscrito el contrato si no se hace realidad el bien objeto de éste. En el caso examinado, aunque la parcela transmitida a los actores tiene una existencia real, puede asimilarse a un bien futuro en función del carácter edificable que había de adquirir mediante la aprobación de las normas subsidiarias de planeamiento, expresamente contemplada en el contrato. De este modo, la imposibilidad de que se consume el contrato, mediante la concesión de la licencia de obras, determina también desde este punto de vista la extinción del vínculo contractual.

El Tribunal modera la indemnización de daños y perjuicios, limitándola a lo abonado por el proyecto de edificación y a lo que debe satisfacerse al constructor por no haberse iniciado las obras en el plazo previsto.

6. Función pública local

6.1. No es posible establecer como sistema de acceso a todas las plazas a cubrir el de promoción interna

La Sentencia 479/2003, de 21 de mayo de 2003 (TSJ de Cataluña), examina si es conforme a Derecho el contenido del artículo 7 del Pacto de condiciones de trabajo de los funcionarios del ayuntamiento para los años 1998-2000, así como el precepto correlativo del convenio colectivo aplicable durante el mismo período al personal laboral de la corporación, los cuales fueron aprobados mediante acuerdo plenario de 29 de diciembre de 1997.

En dichos preceptos se establece que “los sistemas de acceso a las plazas a cubrir en este ayuntamiento serán: a) por promoción interna de todo el personal, sea cual sea la sección a la que pertenezca, de acuerdo con lo que establece el Reglamento del personal al servicio de las entidades locales; b) en el caso de que las plazas no sean cubiertas por el punto anterior, serán cubiertas por oposición libre, concurso o concurso-oposición”.

Estas previsiones sólo pueden ser interpretadas en el sentido de que se establece como procedimiento ordinario de provisión de vacantes la promoción interna,

en tanto que sólo en los casos en que no se cubran las mismas conforme a dicho sistema, se acudiría a la provisión por turno libre, ya sea mediante oposición, concurso o concurso-oposición.

El Tribunal considera que la resolución que deba darse a la cuestión litigiosa ha de partir, en primer lugar, de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, que tiene carácter básico en los términos del artículo 1.3 de la propia ley. Debe tenerse en cuenta que la redacción inicial de dicho precepto establecía que sólo podía reservarse en las respectivas convocatorias hasta un cincuenta por ciento de las vacantes convocadas para el turno de promoción interna, si bien dicho límite desapareció en la modificación que de aquel artículo efectuó la Ley 23/1988, de 28 de julio.

El hecho de que la normativa básica estatal ya no contenga, en la actualidad, límite alguno al número de vacantes que pueden reservarse a la promoción interna, no supone que el legislador autonómico no pueda establecerlo, en ejercicio de sus facultades de desarrollo legislativo. Así ocurre, en el ámbito de la función pública de las entidades locales de Cataluña, en el artículo 303 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local, según el cual puede reservarse para esta promoción hasta un cincuenta por ciento de las vacantes en cada convocatoria, de conformidad con lo dispuesto en la normativa básica del Estado y el desarrollo reglamentario de la Generalidad. A este respecto, debe recordarse que la Sentencia de la Sección Primera de 11 de junio de 2002 declaró la nulidad del artículo 99.1 del Reglamento del personal al servicio de las entidades locales de Cataluña, aprobado por el Decreto 214/1990, de 30 de julio, en la medida en que, desconociendo los límites derivados del artículo 303 de la Ley municipal, antes citado, y de la legislación de la función pública de la Generalidad, se remitía a cada convocatoria la libre determinación del número de vacantes reservadas a la promoción interna.

Por otra parte, no cabe desconocer que la jurisprudencia del Tribunal Supremo (cfr. sentencias de 20 de enero y de 19 de noviembre de 1992) ha declarado que, para salvaguardar el acceso a la función pública con arreglo a los principios de igualdad, mérito y capacidad, según los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución, el criterio fundamental sobre el que se organiza el sistema legal de selección del personal de las administraciones públicas es el de las pruebas libres, lo cual no excluye la posibilidad de reservar una parte de las vacantes para la promoción interna de los funcionarios, lo que constituye una mera excepción a la regla general.

6.2. Exigencia de publicidad de la convocatoria. No es suficiente la inserción en dos periódicos, uno de ámbito local y otro de ámbito nacional

La Sentencia 78/2003, de 29 de enero (TSJ de Cataluña), afirma que es sorprendente que la Administración demandada, que constitucionalmente debe servir con objetividad los intereses generales, actuando con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, considere que se cumple la exigencia de la publicidad de la convocatoria en los periódicos oficiales con la inserción de dos anuncios en sendos periódicos, uno de ámbito comarcal y otro nacional, y, lo que es más grave, que lo considere un defecto formal de tono menor con el lamentable argumento que ninguno de los interesados ha formulado objeción alguna. Si hay algo que en una con-

vocatoria de selección de personal debe respetarse en extremo es su publicidad como garantía de que todos aquellos posibles interesados tengan cabal conocimiento de ella y ello les permita participar en la misma, garantizándose de esta manera los principios de igualdad, mérito y capacidad consagrados en los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución. Así pues, habiendo la Administración demandada incumplido la exigencia de que la convocatoria se publique en el *Diari Oficial de la Generalitat*, en el *Boletín Oficial de la Provincia* y en el tablón de edictos de la entidad (artículo 95.2 Decreto 214/1990, de 30 de julio, que aprueba el Reglamento del personal al servicio de los entes locales), procede anular, por no ser conformes a Derecho, los acuerdos de la Comisión de Gobierno del ayuntamiento por los que se aprueban las convocatorias de concurso público para proveer un plaza de técnico auxiliar, y dos plazas de técnico medio.

6.3. Una vez convocado un proceso selectivo no puede dejarse sin efecto la convocatoria salvo que concurra alguna causa que permita la revisión de oficio

La Sentencia 53/2003, de 24 de enero (TSJ de Cataluña), se encarga de puntualizar que el ordenamiento jurídico establece de forma taxativa que la convocatoria de un proceso selectivo para el acceso a la función pública vincula tanto a la Administración como a los órganos o comisiones de selección y a los participantes, de modo que aquella sólo puede ser alterada o dejada sin efecto con estricta sujeción a las normas de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

Tras hacerse eco de la normativa aplicable en el ámbito de la Administración del Estado, en de la función pública de la Administración de la Generalidad, en concreto el artículo 56 del Texto refundido de la legislación en materia de función pública, aprobado por el Decreto legislativo 1/1997, de 31 de octubre, que dispone que, hasta la resolución de las convocatorias correspondientes, no se podrán amortizar, transformar ni modificar sustancialmente las plazas que hayan sido convocadas, si no es en cumplimiento de las normas de procedimiento administrativo, y en el ámbito estrictamente local, donde dichas previsiones se reproducen en los artículos 59.4, 60.2 y 69.2 del Reglamento del personal al servicio de las entidades locales de Cataluña, aprobado por el Decreto 214/1990, de 30 de julio, afirma que una vez convocado el proceso selectivo para cubrir una plaza de policía local, al que habían concurrido distintos interesados, los cuales habían satisfecho los derechos de examen correspondientes, el ayuntamiento no podía legalmente dejar sin efecto dicha convocatoria por propia autoridad, ni tampoco amortizar la plaza de policía local que había sido convocada, sino que se hallaba obligado a concluir el proceso selectivo, salvo que concurriera alguna causa que permitiera la revisión de oficio, o bien la declaración de lesividad y posterior impugnación ante los tribunales, en la forma prevista en los artículos 102 y siguientes de la Ley 30/1992.

En definitiva, el Tribunal entiende que, al haberse omitido total y absolutamente el procedimiento legalmente establecido, debe declararse la nulidad de pleno derecho del acuerdo adoptado.

6.4. Jornada de trabajo de los funcionarios locales

Han sido numerosos los recursos contencioso-administrativos interpuestos por la Administración del Estado contra los pactos de condiciones de trabajo del personal funcionario de diversos ayuntamientos, en la medida que establecían una jornada de trabajo distinta de la prevista para la Administración del Estado y un incremento del régimen retributivo superior a los límites previstos en las sucesivas leyes de presupuestos.

La Sentencia 673/2003, de 9 de julio (TSJ de Cataluña), en lo que se refiere a la primera de dichas cuestiones, comienza matizando que el artículo 94 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, es una norma incompleta que debe integrarse con las normas que regulan la jornada de trabajo de los funcionarios de la Administración del Estado.

Establecido en el artículo 78 de la Ley de funcionarios civiles del Estado, Texto articulado aprobado por el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, que la jornada de trabajo de los funcionarios de la Administración del Estado será la que reglamentariamente se determine, mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de enero de 1983 se fijó la jornada laboral en treinta y siete horas y treinta minutos semanales, lo que fue desarrollado por la Instrucción de la Presidencia del Gobierno de 21 de diciembre del mismo año, que vino a reducir la anterior jornada de cuarenta y dos horas semanales, recogida en el artículo 23 del Decreto 2746/1967, de 27 de noviembre, y en la Ley 31/1965, de 4 de mayo. Se trata, pues, de un acuerdo adoptado en ejercicio de la potestad reglamentaria atribuida al Gobierno.

La Resolución de 27 de abril de 1995 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública se dicta en desarrollo del citado acuerdo y contiene las instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo, permisos, licencias y vacaciones. Su apartado segundo no fija *ex novo* la jornada de los funcionarios públicos, establecida por el Consejo de Ministros, sino que recoge las reglas para la aplicación de lo ya dispuesto.

En consecuencia, es claro que no puede establecerse una jornada de trabajo distinta a través del proceso de negociación colectiva de las condiciones de trabajo de sus funcionarios. En efecto, el objeto del pacto de condiciones laborales se circunscribe a determinadas materias de competencia de la Administración respectiva (artículo 32 de la Ley 9/1987, de 12 de junio), en tanto que la determinación de la jornada de trabajo de los funcionarios locales no la determina cada corporación, sino que es equivalente a la de los funcionarios civiles del Estado, y ello por prescripción legal.

6.5. Régimen sancionador

6.5.1. Procedimiento sancionador que finaliza con la separación del servicio del funcionario. Notificaciones ineficaces. Indefensión

La Sentencia 20/2003, de 15 de enero (TSJ de Cataluña), realiza un detenido estudio sobre la necesidad del cumplimiento de los requisitos establecidos para la práctica de las notificaciones en un procedimiento sancionador que finaliza con la sepa-

ración del servicio del funcionario sujeto a expediente disciplinario, y cuyo incumplimiento origina una situación de indefensión al recurrente.

Para que un acto administrativo pueda producir sus efectos normales es necesario que sea conocido por sus destinatarios a fin de que procedan a su cumplimiento. La notificación tiene la finalidad de poner en conocimiento de los interesados aquellas resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses, ya sea porque de ellos derivan derechos u obligaciones, ya sea simplemente porque en razón de su condición de interesados deben conocerlos para poder ejercitar las acciones correspondientes. La jurisprudencia es especialmente celosa en el correcto cumplimiento de la notificación del acto administrativo a los interesados en los términos previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, siendo necesario que la notificación de los actos administrativos dictados en el expediente disciplinario se realice respetando las exigencias contenidas en el artículo 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Pues bien, lo menos que puede exigirse a la Administración que incoa un expediente disciplinario que finaliza con una resolución sancionadora que impone la separación del servicio del funcionario sujeto al mismo es que se respete escrupulosamente el sistema legal de notificación de los actos administrativos, como garantía para el interesado y acierto de la decisión de la Administración. Y es palmario que en el supuesto examinado la Administración no ha respetado el régimen legal de las notificaciones –así, entre otras, el pliego de cargos y la propuesta de resolución no se intentan notificar personalmente acudiéndose directamente a la notificación edictal–, lo que implica el incumplimiento de trámites del procedimiento, que cabe calificar de esenciales, y que han generado indefensión en el interesado al no haber agotado la Administración todas las posibilidades contempladas en la ley para la eficaz práctica de las notificaciones, impidiendo de esta manera que el interesado conociera los actos dictados para articular su defensa, o bien para comprobar la propia Administración que aquél no tenía interés alguno en personarse en el expediente.

6.5.2. La expresión “en el ejercicio de sus funciones” comprende todos aquellos actos realizados en el ejercicio del cargo o que afecten a su condición de funcionario

La Sentencia 115/2003, de 4 de febrero (TSJ de Cataluña), parte de que no se discute la veracidad de los hechos que se imputan al recurrente, consistentes en haber proferido insultos y amenazas dirigidos contra otro miembro de la Guardia Urbana, ni se plantea cuestión alguna acerca de la tipificación de tales hechos como constitutivos de una falta grave del artículo 49.b) de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las policías locales de Cataluña.

El argumento utilizado por el recurrente descansa en que los hechos de autos tuvieron lugar cuando se hallaba franco de servicio, por lo que no sería aplicable el régimen sancionador propio del cuerpo de la Policía Local.

El artículo 47 de la Ley 16/1991 clasifica en muy graves, graves y leves las faltas cometidas por los miembros de la Policía Local “en el ejercicio de sus funciones”. Ahora bien, este último inciso no puede interpretarse en el sentido de que sólo se refiera a hechos cometidos mientras el interesado se halle de servicio, sino a todos

aquellos que se realicen en el ejercicio del cargo o que afecten a su condición de funcionario, tal como se establece en el artículo 238.1 del Reglamento del personal al servicio de las entidades locales de Cataluña, aprobado por el Decreto 214/1990, de 30 de julio. En análogos términos se pronuncia el artículo 6 del Reglamento de régimen disciplinario de la función pública de la Administración de la Generalidad, aprobado por el Decreto 243/1995, de 27 de junio, aplicable supletoriamente de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 307.1 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña. En el expresado precepto reglamentario se dispone la aplicación del régimen disciplinario de la función pública a todos los funcionarios en activo, e incluso a los que se hallen en otras situaciones administrativas, por las faltas que puedan cometer en función de las peculiaridades de cada una de aquéllas.

En el caso enjuiciado, los hechos imputados tuvieron lugar en el interior de un vehículo policial y en determinadas dependencias municipales, hallándose aquél de uniforme, por lo que no cabe la menor duda de que resulta aplicable el régimen sancionador de la Ley de policías locales, con total independencia de si el interesado había o no finalizado en aquel momento su servicio.

6.5.3. Falta de respeto o consideración grave y manifiesta a los ciudadanos. Especial diligencia a observar por los policías locales

Las sentencias 43/2003, de 20 de enero, y 404/2003, de 28 de abril (TSJ de Cataluña), examinan actuaciones de miembros de la Policía Local en las que éstos causan lesiones a ciudadanos, quedando debidamente acreditados los hechos imputados.

En la primera de ellas se golpea repetidamente a un ciudadano hasta que se deshace el malentendido consistente en que aquél no era el autor de una conducta delictiva peligrosa sino rehén y víctima del único autor del robo con intimidación.

En la segunda de ellas se golpea a un ciudadano que había solicitado la devolución de la documentación del ciclomotor que conducía.

El Tribunal, en la Sentencia de 28 de abril de 2003 (TSJ de Cataluña), rechaza la tesis de la defensa del recurrente que pretende atenuar su conducta negándole intencionalidad en la falta de respeto a un ciudadano, al carecer aquella de la exigencia de ser grave y manifiesta que exige el precepto, pues es evidente que si a alguien debe exigirse una especial diligencia en su trato con los ciudadanos es a los agentes de la Policía Local, constituyendo una conducta especialmente reprochable, grave y manifiesta, golpear a uno de ellos causándole lesiones, por lo que la actividad administrativa debe estimarse conforme a Derecho, incluida la sanción impuesta que cabe calificar no ya sólo proporcionada a la gravedad de los hechos sino incluso benigna.

7. Mercados

7.1. Desviación de poder. Utilización del procedimiento de revocación de la autorización en el que se acuerda la no-renovación de la autorización sin audiencia del interesado

La Sentencia 952/2003, de 17 de octubre (TSJ de Cataluña), resuelve el recurso de apelación que tiene su origen en la resolución del ayuntamiento que acuerda no

renovar a partir del día 1 de enero de 2002 la autorización municipal concedida para la venta de pollos asados en el mercado ambulante semanal.

Según dispone el Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales, corresponde a los entes locales exigir autorización o licencia previa al ejercicio de la actividad en los casos previstos por la ley y las normas que la desarrollen (artículo 71) y las actividades autorizadas que afecten el interés general están sujetas a control por el órgano que las otorgó (artículo 74).

Para el caso de autorizaciones o licencias temporales susceptibles de renovación, el principio de confianza legítima del titular en su nueva obtención ha de ser protegido, de forma que, antes de adoptar cualquier resolución que comporte la extinción de la autorización o licencia, se ha de tramitar el correspondiente procedimiento y dar el trámite de audiencia al interesado, como de forma expresa se recoge en el artículo 88 del Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales para los casos de revocación.

Considera el Tribunal que en el caso de autos la resolución recurrida se adoptó en el procedimiento incoado para resolver sobre la procedencia de la revocación de la autorización de la aquí apelada por incumplimiento de las condiciones higiénico-sanitarias exigibles en el desarrollo de la actividad; pero, no obstante ello, se acordó no renovar la autorización sin que se hubiera dado traslado a la interesada para alegaciones. La corporación local utilizó un procedimiento en marcha para un fin distinto del inicialmente previsto incurriendo en desviación de poder.

El artículo 8.4 de la Ordenanza reguladora de la gestión del mercado ambulante semanal, dispone que la autorización municipal tendrá un período de vigencia no superior a un año, añadiendo su artículo 12 que la autorización del ayuntamiento se concederá por un período no superior a un año y podrá ser revocada por el ayuntamiento cuando se considere conveniente, en atención a la desaparición de las circunstancias que la motiven y en los supuestos regulados por la ordenanza y la legislación vigente, sin que eso origine ninguna compensación o indemnización. Ese precepto no autorizaba la adopción de la resolución recurrida que no sólo impedía continuar desarrollando la actividad ese ejercicio, que terminaba el 31 de diciembre, sino también el siguiente ya que la notificación del acuerdo de 21 de diciembre de 2001 tuvo lugar el día 29 del mismo mes.

7.2. La adición de una actividad y la unificación de actividades no vulnera el principio de inalterabilidad de los contratos

La Sentencia 140/2003, de 7 de febrero (TSJ de Cataluña), considera que la adición de una nueva actividad –congelados: venta de toda clase de artículos congelados, envasados y detallados– en modo alguno supone la vulneración del principio de inalterabilidad de los contratos.

En el mismo sentido se pronuncia la Sentencia 699/2004, de 19 de mayo (TSJ de Cataluña), que examina la unificación de las actividades “pollería y caza” con “huevos” y la integración de “legumbres y cereales” en “comestibles” que lleva a cabo el Reglamento de mercados municipales de abastos.

Si para satisfacer el interés general o interés público, implícitos en el contrato y connaturales en el servicio público, es necesario adaptar a las nuevas necesidades los términos de lo pactado, esta adaptación es obligada. De ello dimana que es esencial a la concesión el principio de adaptación constante o la denominada cláusula de progreso.

No se acredita ni se aprecia que se perjudiquen los derechos patrimoniales adquiridos por los titulares. La modificación examinada, que responde a la necesidad de actualizar y adecuar las estructuras comerciales de los mercados municipales, debe encuadrarse en el ámbito de la potestad municipal para organizar sus propios servicios. En absoluto se afecta el derecho de los titulares que conservan íntegra toda su extensión. Pueden seguir vendiendo los mismos productos que antes de la nueva denominación. Acceder al planteamiento de la recurrente supondría la petrificación del ordenamiento jurídico, como se ha afirmado por la jurisprudencia en casos similares.

7.3. La prórroga de la autorización no es automática

La Sentencia 735/2004, de 28 de mayo (TSJ de Cataluña), interpreta el artículo 12 del Reglamento de régimen interior de mercados ambulantes –la autorización se concede por un año y se prorroga automáticamente por periodos iguales; en cada caso es obligatorio presentar la documentación exigida en el artículo 6 del presente reglamento en el periodo de tiempo comprendido entre el 15 de febrero y el 31 de marzo de cada año– en el sentido de que el carácter automático es incompatible con la propia finalidad del precepto porque la documentación que se exige hace referencia a los requisitos para el ejercicio de la venta ambulante, entre ellos la de cumplir los que establezcan los reglamentos específicos a aplicar a los productos en venta. La lógica exige que no se renueve la autorización si no se acredita que permanecen los requisitos exigidos para la concesión inicial, mediante la correspondiente aportación documental. Otra interpretación impediría de hecho la potestad municipal en su faceta de control y policía, en materia de abastos, mercados, defensa de usuarios y consumidores, y protección de la salubridad pública.

