

V. JURISPRUDENCIA

SUMARIO

A) COMENTARIO MONOGRÁFICO: *Licencias municipales para obras. Cuestión sobre el profesional que debe firmar los proyectos.*

B) RESEÑA DE JURISPRUDENCIA: I. *Aguas.* Respecto a los aprovechamientos de más de veinte años.

II. *Competencia.* Es de la competencia municipal la concesión del servicio de transportes en el casco urbano.

III. *Expropiación forzosa.* 1. Aprobación de proyecto por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos. 2. Valoración injusta de aplicar el artículo 38. 3. Petición de otros informes que los legales. 4. Transcurso del plazo de veinte días sin rechazar la valoración del expropiado. 5. Concepto del justiprecio. 6. Valor de las resoluciones del Jurado.

IV. *Funcionarios.* 1. Haberes por servicios no prestados. 2. Separación de funcionario que use armas. 3. Asistencia médico-farmacéutica.

V. *Haciendas locales.* 1. Arbitrio sobre riqueza provincial; materia prima. 2. Arbitrio sobre exención de alcoholes.

VI. *Jurisdicción Contencioso-administrativa.* 1. Cuestión civil y no administrativa. 2. Sentencias no apelables en materia de personal. 3. Plazo de un año para recurrir, si no se resolvió expresamente la reposición.

VII. *Policía municipal.* Declaración de ruina.

VIII. *Régimen jurídico.* 1. Error de derecho o de hecho. 2. Situación creada por el acto tácito.

IX. *Urbanismo.* Facultad discrecional de la Administración para aprobar o no un proyecto de urbanización.

A) COMENTARIO MONOGRAFICO

LICENCIAS MUNICIPALES PARA OBRAS. CUESTIÓN SOBRE EL PROFESIONAL QUE DEBE FIRMAR LOS PROYECTOS

1. Los Ayuntamientos tienen facultad para intervenir la actividad de sus administrados, sometiendo ésta a previa licencia, según se dispone en los artículos 101, apartado h), y 122, apartado f), de la Ley de Régimen local, y artículos 1.º, 2.º, 5.º, apartado b), 6.º, 8.º y 22 del Reglamento de Servicios de los Corporaciones locales.

Tanto en la Ley de Régimen local vigente, como en la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, se consigna la intervención de los Ayuntamientos en cuanto se refiere a obras, exigiéndose que obtengan previa licencia quienes traten de llevar a cabo movimientos de

tierras, obras de nueva planta, modificación de la estructura o aspecto exterior de las existentes, demolición de las construcciones y cualquiera otra de las actividades que en este particular se establezcan en las Ordenanzas de construcción que al efecto aprueben las Corporaciones respectivas.

En tales Ordenanzas de construcción han de regularse con detalle las condiciones en que deben otorgarse tales licencias, las cuales, por otra parte, han de acomodarse a las disposiciones contenidas en el Reglamento de Servicios de las Entidades locales de 17 de junio de 1955, donde se establece que la intervención en la actividad de los administrados ha de acomodarse al principio de igualdad ante la Ley; ha de ser congruente con los motivos y fines que la justifiquen, debiéndose, en todo caso, actuar con prudente moderación y del modo menos restrictivo de la libertad individual, entendiéndose otorgadas tales licencias sin perjuicio de tercero y salvo el derecho de propiedad.

Al solicitarse las licencias es obligado presentar los correspondientes proyectos, que deberán ir firmados por un profesional, generalmente un Arquitecto, y cuya firma es garantizada por el Colegio al que aquél pertenezca. Al ser peculiar de la profesión de Arquitecto la construcción, y sobre todo la construcción urbana, serán, por tanto, los Arquitectos los que normalmente firmarán tales proyectos, como así se suele consignar en las Ordenanzas de construcción.

2. Ahora bien, cuando las construcciones están destinadas a la industria, se permite que sean los Ingenieros los que proyecten y dirijan la edificación. ¿Bastará en tales casos que a los efectos del otorgamiento de la licencia municipal correspondiente, firme el proyecto un Ingeniero? O, por el contrario, ¿será precisa la firma del Arquitecto?

Sobre esta materia han surgido dudas y diferencias de interpretación de los preceptos que regulan la materia. Y parece de razón que si la edificación es meramente industrial y en nada se afecta la cosa urbana, pueda ser el proyecto firmado sólo por el Ingeniero. Y que si la traza del edificio ha de tener su repercusión en el aspecto urbano, se exija la firma conjunta de Arquitecto.

El Decreto de 18 de septiembre de 1935 trató de recoger las disposiciones reguladoras de las facultades profesionales inherentes al título de Ingeniero, y allí se estableció que tales títulos confieren a sus poseedores capacidad plena para proyectar, ejecutar y dirigir toda clase de instalaciones y explotaciones comprendidas en las ramas de la técnica industrial, química, mecánica y eléctrica, y de economía industrial, estando especialmente capacitados para actuar, realizar y dirigir toda clase de estudios, trabajos y organismos en la esfera económico-industrial, así como para la construcción de edificaciones de carácter industrial y sus anejos, disponiéndose en el artículo 3.º de dicho Decreto que la Administración no puede desco-

nocer dicha competencia ni poner trabas a la misma en los asuntos que deban pasar para su aprobación por las oficinas públicas.

Con anterioridad a este Decreto, una Orden de 1 de septiembre de 1932 había regulado con una mayor matización las facultades de los Ingenieros industriales respecto a los proyectos de edificios destinados a la industria, cuya dirección y construcción les corresponde a dichos titulados, bien que con una limitación establecida en el párrafo 3.º de dicha Orden, y es la siguiente: que cuando alguna de las fachadas del edificio corresponda a una calle de un centro urbano en cuyas Ordenanzas municipales, por la categoría en que se halle clasificada la población, se exija la firma del Arquitecto en los proyectos de edificios industriales con fachada a una calle, debe firmar con el Ingeniero industrial el Arquitecto.

Según, pues, esta Orden que no parece pueda considerarse en contradicción con lo dispuesto en el Decreto de 18 de septiembre de 1935, sino antes bien lo que hace es matizarlo y concretarlo aún más, cuando un Ingeniero proyecte y dirija una obra de carácter industrial que afecte a centros urbanos, si en las Ordenanzas municipales correspondientes se ha impuesto la obligación de que tales proyectos de obras vengan firmados, en todo caso, por un Arquitecto, habrá de cumplirse por parte del Ayuntamiento esta exigencia.

De manera que es a los Ayuntamientos a los que compete determinar en sus Ordenanzas cuándo los proyectos de construcciones de carácter industrial pueden venir solamente con firma de Ingeniero o deben además llevar la firma del Arquitecto. Y en los casos que se presenten, el Ayuntamiento se ha de limitar a aplicar la disposición de la Ordenanza correspondiente, porque una vez establecida la norma general en una Ordenanza, no puede por menos de aplicarla la Corporación cuando se trata de otorgar las licencias de obras, ya que en esta materia las Corporaciones municipales no obran de una manera discrecional, sino reglada.

Esta cuestión ha sido objeto de la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 1960, en la que ha actuado de ponente el Excmo. Sr. D. José Fernández Hernando, de acusada personalidad y profunda formación jurídico-administrativa.

Antecedentes del caso

La Empresa Nacional de Hélices para Aeronaves, S. A., dirigido escrito al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Madrid, solicitando licencia para la construcción de cubierta metálica para nave-talleres en la finca número 33 de la calle de Cabanillas, acompañándose el proyecto y los planos de la obra a realizar, suscritos ambos por Ingenieros aeronáuticos; y pasada la solicitud a la Dirección de Edificaciones Privadas de dicha Corporación, el Arquitecto Jefe manifestó que para informar el expediente es necesario, según el artículo 51 de las vigentes Ordenanzas municipales, que los planos vengan

visados por el Colegio Oficial de Arquitectos, así como justificar las direcciones facultativas. De conformidad con el dictamen, fue denegada la licencia por Decreto de 11 de marzo de 1955.

Deducido recurso contencioso-administrativo, el Tribunal provincial, en Sentencia de fecha 23 de mayo de 1959, estimó la excepción de prescripción de la acción para interponer el recurso.

Contra dicha Sentencia se interpone el presente recurso de apelación que el Tribunal Supremo decide dando lugar en parte al mi mo, revocando expresamente la resolución apelada y desestimando tanto la excepción perentoria de prescripción de la acción como el recurso contencioso-administrativo contra aquel acuerdo municipal, que queda válido y subsistente.

Fundamentos de la Sentencia

La argumentación jurídica del Tribunal Supremo se contiene en los considerandos siguientes:

CONSIDERANDO: Que estimada por el Tribunal provincial de Madrid, en su Sentencia de 23 de marzo de 1959, la excepción de prescripción de la acción para interponer el recurso, alegada como perentoria por el Abogado del Estado invocando los artículos 44 y 46 del texto refundido de la Ley de la Jurisdicción vigente cuando se inició el proceso; y previo detenido estudio de los preceptos en que se basa la admisión de dicha defensa previa, procede que la Sala, en uso de la competencia asumida en virtud de la apelación, rectifique el criterio sobre este punto mantenido en Primera Instancia y rechace tal excepción, cuyo acogimiento ha obedecido a error de cómputo del plazo prescriptorio, que no había vencido todavía cuando la Empresa Nacional de Hélices para Aeronaves, S. A., presentó el escrito de interposición de este recurso.

CONSIDERANDO: Que, en efecto, acreditado en autos que el Decreto emitido el 11 de marzo de 1955 por la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Madrid, denegando la licencia para instalar una cubierta metálica en la finca número 33 de la calle de Cabanillas, se notificó con las debidas formalidades, el 4 de abril inmediato, a la Sociedad peticionaria, la que contra el acuerdo denegatorio dedujo recurso de reposición el 16 del propio mes, y al no ser éste resuelto expresamente, recurso contencioso-administrativo el 16 de abril de 1956; es notorio que a tenor de los artículos 65 y 102 de la citada refundición legal, y sus concordantes 388 y 402 de la Ley de Régimen local, al año siguiente a la fecha en que se presentó el recurso de reposición, dentro del cual podía válidamente acudirse a la vía contenciosa, empezó a correr el 17 de abril de 1955 y finó el 16 de abril de 1956; ya que el inequívoco significado del vocablo siguiente, que equivale a posterior, impide la inclusión en el cómputo de la fecha

en que se realiza el acto del administrado que marca el punto de partida y obliga, por el contrario, a contar como hábil el día del vencimiento; de todo lo cual se infiere rectamente que no se produjo la prescripción, ya que el recurso se formuló dentro del plazo legal, si bien el último día en que podía hacerse en forma procesalmente eficaz.

CONSIDERANDO: Que al desestimar la excepción recogida en la Sentencia del Tribunal provincial, la Sala viene obligada, de acuerdo con el penúltimo párrafo del artículo 82 del ordenamiento legal refundido, a resolver la cuestión de fondo, que consiste en determinar si la autoridad municipal, al denegar la licencia solicitada, se atuvo o no a la normativa que pauta su actividad en materia de policía de edificación; habida cuenta de que, según doctrina establecida por la Jurisprudencia en sus Sentencias de 31 de octubre de 1958 y 9 de febrero de 1959, entre otras, se trata de un acto reglado en cuya producción ha de inspirarse el Alcalde o la Comisión municipal Permanente en la más estricta observación de los preceptos que condicionan el ejercicio de la facultad que alternativamente les reconoce el artículo 122, apartado f), de la Ley de Régimen local.

CONSIDERANDO: Que la expresada normativa está contenida, en líneas generales, en el título primero del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales y concretada en sus artículos 4.º, 5.º, 7.º, 8.º, 9.º y 21; y con carácter de especialidad en las Ordenanzas Municipales de la Edificación en Madrid, cuyos artículos 2.º, 51, 56, 62, 93 y 94 tienen relación directa con el supuesto litigioso: y que las circunstancias fácticas que en el mismo concurren son fundamentalmente: a) Que la licencia fue solicitada al objeto de con truir cubierta metálica para nave de talleres, conforme el proyecto autorizado exclusivamente por el Ingeniero aeronáutico D. Enrique C. A. y que no venía en consecuencia visado por el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid; y b) Que se trataba de obra de ampliación de la factoría edificada anteriormente, con la debida licencia municipal y según proyecto redactado y suscrito por los Arquitectos D. César de la T. de T. y D. Luis C. de A.

CONSIDERANDO: Que al aplicar las prescripciones de Ordenanza a los hechos expuestos, se comprueba que el acuerdo municipal de 11 de marzo de 1955, denegatorio de la licencia solicitada por la Empresa Nacional de Hélices para Aeronaves, S. A., con el fundamento de no venir el proyecto visado por el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, ni expresarse las direcciones facultativas, se ajusta estrictamente al texto dispositivo de aquéllas; pues las obligaciones de obtener permiso del Ayuntamiento para realizar obras y de que éstas sean autorizadas y dirigidas por facultativo competente y legalmente habilitado, que enuncia el artículo 2.º, ha de cumplirse, conforme al artículo 51, elevando la oportuna solicitud acompañada de planos y memoria descriptiva del proyecto, que habrá de estar visado

por el expresado órgano corporativo; requiriendo las obras de ampliación iguales formalidades que las de nueva planta, a tenor del artículo 62; y siendo precisa la consignación de las direcciones facultativas, a fin de exigir, en su caso, las responsabilidades que establecen los artículos 93 y 94.

CONSIDERANDO: Que no cabe combatir la legalidad del acuerdo, argumentando que por tratarse de una obra referente a la industria aeronáutica, ubicada en el interior de un solar sin fachada a la calle, puede el proyecto ser autorizado por Ingeniero aeronáutico, conforme al artículo 3.º del Decreto de 1.º de febrero de 1946, que regula las funciones atribuidas a los técnicos de tal especialidad, en relación con el Decreto de 18 de septiembre de 1935 y la Orden de 2 de septiembre de 1932, relativos a los Ingenieros industriales y que estima la Sociedad apelante aplicables por analogía; pues el artículo 56 de las Ordenanzas Municipales de la Edificación en Madrid sólo admite la autorización de proyectos por facultativos de esta última rama respecto a las instalaciones de tipo industrial que no afecten a las cualidades del edificio; y además, la invocada Orden ministerial establece que cuando alguna de las fachadas corresponda a calle de un centro urbano en cuyas Ordenanzas municipales, por la categoría en que se halle clasificada la población, se exija la firma del Arquitecto, deberá firmar éste con el Ingeniero industrial; precepto que no puede tergiversarse ni obviarse alegando que se trata de obra ampliatoria de edificio, que aun teniendo tales fachadas afecta sólo a dependencias del mismo, ubicadas en patio interior, ya que tal excepción no figura en el artículo 62 de las precitadas Ordenanzas municipales aprobadas asimismo por Orden ministerial.

CONSIDERANDO: Que dado el contenido real de la pretensión deducida por la Empresa Nacional de Hélices para Aeronaves, S. A., el recurso sólo podía tener viabilidad proyectando la impugnación no sólo sobre el acto aplicativo de la Ordenanza al caso concreto del pleito, sino refiriéndola también de modo simultáneo a dicha normativa automática en cuanto disposición de carácter general supestamente infractora de derechos reconocidos por preceptos legales anteriores, conforme al artículo 3.º de la Ley de lo Contencioso-administrativo en su texto refundido de 8 de febrero de 1952, interpretado por reiteradísima doctrina jurisprudencial, de la que son manifestación las Sentencias de 13 de mayo de 1948 y 4 de febrero y 11 de marzo de 1949.

CONSIDERANDO: Que en virtud de lo antes relacionado, procede dictar sentencia parcialmente estimatoria de la apelación, mediante la cual se rechaza la excepción de prescripción para interponer el recurso, y se declare no haber lugar a éste; confirmando como válido y subsistente el acuerdo municipal impugnado, sin que sea de apreciar la existencia de temeridad en las partes a efectos de especial imposición de costas.

B) RESEÑA DE JURISPRUDENCIA

I. AGUAS

La Administración está obligada a respetar los aprovechamientos de aguas públicas por más de veinte años, incluidos los de fuentes y cloacas.

(Sentencia 10 octubre 1960.)

«Considerando que la competencia municipal en materia de establecimiento y regulación de los servicios necesarios o útiles para el gobierno y administración de los intereses comunales, no ha de concebirse en forma rígida y taxativa, sino flexible y abierta al objeto de incluir en la misma toda posibilidad de actuación gestora no prohibida por precepto legal expreso dentro del marco delimitado por sus fines naturales y propios; y en corroboración de esta tesis, el apartado k) del artículo 101 de la Ley de Régimen local vigente de 24 de junio de 1955, cierra la relación específica de aquéllos con un concepto genérico de extraordinaria amplitud, referido a cualesquiera obras o servicios encaminados al fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales y de las aspiraciones ideales de la comunidad municipal».

(Sentencia 8 octubre 1960.)

II. COMPETENCIA

Es de la competencia municipal otorgar concesiones del servicio de transportes dentro del casco urbano, considerado éste conforme a la Ley de Ordenación del transporte.

(Sentencia 7 julio 1960.)

III. EXPROPIACIÓN FORZOSA

1. *La aprobación por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos de un proyecto municipal para construir un campo de deportes, implica la declaración de utilidad pública y lleva consigo la necesidad de ocupación de las fincas afectadas.*

(Sentencia 16 noviembre 1960.)

2. *Si la valoración con arreglo al artículo 38 de la Ley de Expropiación forzosa no se acerca al valor real, hay que aplicar otros criterios estimativos.*
(Sentencia 14 octubre 1960.)

3. *A la Administración le está permitido solicitar otros informes que los expresamente consignados en la Ley, siempre que no esté prohibido por ésta. Pero el justiprecio no puede fundarse única y exclusivamente por base de tales informes extralegales.*
(Sentencia 18 febrero 1960.)

4. *Si la Administración dejó transcurrir el plazo de veinte días sin rechazar la valoración del propietario, no puede sólo por ello considerarse a aquélla conforme con dicha valoración.*
(Sentencia 3 octubre 1960.)

5. *Debe procurarse que el justiprecio permita al expropiado obtener un bien análogo al que se expropia.*
(Sentencia 3 octubre 1960.)

6. *Las decisiones del Jurado Provincial de Expropiación han de considerarse como representación del verdadero valor del predio expropiado, si en aquéllas no existe notorio error, pues por la capacidad técnica y jurídica de sus miembros y por la independencia que debe presumirse en sus juicios, no sometidos a los contrapuestos intereses de las partes, merecen la mayor consideración.*
(Sentencia 13 octubre 1960.)

IV. FUNCIONARIOS

1. *No pueden percibirse haberes por servicios no prestados, y su comienzo ha de computarse desde la toma de posesión, no desde el nombramiento.*
(Sentencia 17 octubre 1960.)

2. *No puede separarse a un funcionario municipal que use armas, sino mediante el oportuno expediente disciplinario tramitado en forma.*
(Sentencia 17 octubre 1960.)

3. *La asistencia médico-farmacéutica a los funcionarios municipales no se rige por el Decreto de 9 de mayo de 1935 que es inaplicable a las Corporaciones locales; y el suministro de medicamentos se halla regulado en los artículos 43 a 49 del Reglamento de Personal de los Servicios sanitarios locales de 27 de noviembre de 1958, sin que en tal normativa exista precepto alguno que prohíba el establecimiento de regímenes especiales para la prestación del indicado servicio, como el de implantar un turno mensual de despacho exclusivo entre las distintas farmacias de la localidad.*

(Sentencia 8 octubre 1960.)

V. HACIENDAS LOCALES

1. *Concepto de materia prima a efectos de deducción en la riqueza transformada para aplicación del arbitrio sobre riqueza provincial.*

«Este Tribunal tiene declarado con acierto en su Sentencia de 4 de octubre de 1958, que sólo deben calificarse como materias primas aquéllas que, además de intervenir en el proceso de transformación, se incorporan de alguna manera en el producto, pero no las que no producen este último efecto».

(Sentencia 5 octubre 1960.)

2. *No están exentos del arbitrio sobre riqueza provincial los alcoholes, estén o no deshidratados o se destinen a Campsa o a cualquier otra entidad.*

(Sentencia 5 octubre 1960.)

VI. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *Es de carácter civil y no administrativo la cuestión de si se debía anular o no una licencia de obras concedida por el Ayuntamiento, fundándose en que quien la solicitó no es propietario, sino sólo usufructuario de la finca en que aquéllas se realizaron. Y, en consecuencia, es incompetente el Tribunal Contencioso-administrativo para conocer del asunto.*

(Sentencia 19 octubre 1960.)

2. *No son apelables ante el Tribunal Supremo las Sentencias de los Tribunales provinciales o de las Salas de lo Contencioso-administrativo de las Audiencias territoriales, si no se trata de separación del funcionario.*

(Sentencia 30 octubre 1960.)

3. *Se halla en plazo el recurso interpuesto dentro del año a contar del siguiente día al en que se interpuso recurso de reposición contra un acto municipal, cuando dicho recurso no fue resuelto expresamente*

(Sentencia 16 noviembre 1960.)

VII. POLICÍA MUNICIPAL

1. *La declaración de ruina puede hacerla la Comisión municipal Permanente, y si no estimó pertinente hacer tal declaración, puede adoptar las decisiones que juzgue oportunas para seguridad de las personas y cosas.*

(Sentencia 5 noviembre 1960.)

VIII. RÉGIMEN JURÍDICO

1. *¿Qué debe entenderse por error de hecho?*

«Considerando: Que la reiterada doctrina jurisprudencial expresada, entre otras, en las Sentencias citadas en los Vistos (Sentencias 6 octubre 1955, 23 marzo 1956 y 25 noviembre 1959), viene declarando que los errores de hecho, son aquellos que revisten un carácter material, independiente de cualquier opinión o criterio que pueda sustentarse en orden a la calificación jurídico fiscal del documento sometido a liquidación, lo que resulta que aplicar o no una exención, no es una cuestión material, sino el resultado de resolver si al documento liquidable le es aplicable o no la exención que crea la persona obligada al pago ser de aplicación, y ello en ningún caso puede ser estimado error material, extremo que tiene declarado esta Sala al expresar en la Sentencia de 25 de noviembre de 1959 que el haberse desconocido o no aplicado una exención tributaria no es una cuestión de hecho, sino de derecho, de concepto o de fondo, por lo que es incuestionable, que en caso de autos la Administración se ajustó a derecho, al estimar que ese posible error de la liquidación no era de hecho, y por tanto, no podía ser rectificado al amparo de las normas que para los de esa clase se señalan

en el Reglamento del Impuesto de Derechos Reales, sino reclamando de la liquidación misma en los plazos concedidos para ello».

2. *El silencio administrativo supone una resolución por ministerio de la Ley, y por ello el estado procesal producido por tal acto tático no puede ser modificado por otros expresamente de la Administración.*
(Sentencia 23 septiembre 1960.)

IX. URBANISMO

La Administración puede conceder o no, conforme al artículo 113 de la Ley del Suelo, la autorización para realizar un proyecto de urbanización, fijando las condiciones técnicas y urbanísticas que considere convenientes al efecto.

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO

REPERTORIO DE LA VIDA LOCAL EN ESPAÑA.—1959

Iniciada la publicación de este interesante Anuario de la Vida Local en el año 1952, van publicados los tomos correspondientes a los años sucesivos y ahora aparece el de 1959.

Obra imprescindible para las Corporaciones locales, y de gran utilidad para las Empresas, Abogados y Asesores.

Contiene Legislación, Jurisprudencia, Resoluciones del Ministerio de la Gobernación y de la Dirección General de Administración Local, Dictámenes del Instituto, Estadísticas y Nomenclator actualizado de cargos de la Administración Local.

Precio: 400 pesetas

PEDIDOS: Instituto de Estudios de Administración Local
SECCION DE PUBLICACIONES.— J. García Morato, 7-MADRID (10)