

IV. JURISPRUDENCIA

SUMARIO: A) COMENTARIO MONOGRÁFICO: *La acción pública en materia de Urbanismo.*—B) RESEÑA DE SENTENCIAS: I. *Aguas*: Comisaría de aguas: Competencia y recursos. II. *Exacciones municipales*: 1. Contribuciones especiales. 2. Derechos y tasas. III. *Expropiación forzosa*: 1. Daños y perjuicios. 2. Empresas en expropiación municipal. 3. Intereses en ocupación de urgencia. 4. Jurado: valor de sus acuerdos. 5 y 6. Justiprecio: valor urbanístico. IV. *Funcionarios de Administración local*: Secretarios: recurso de alzada contra resolución de la Dirección General de Administración Local. V. *Gobernadores civiles*: Suspensión de acuerdos municipales. VI. *Policía municipal*: 1. Licencias: actividades molestas. 2. Licencias: irrevocabilidad. VII. *Régimen jurídico*: La Ley de Procedimiento administrativo como supletoria de la legislación municipal. VIII. *Servicios municipales*: Aguas.

A) COMENTARIO MONOGRAFICO

LA ACCIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE URBANISMO.

El artículo 28 de la Ley Jurisdiccional Contencioso-administrativa establece que estarán legitimados para demandar la declaración de no ser conforme a derecho y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones de la Administración... «a) Los que tuvieren interés directo en ello»; consignándose en el párrafo 2.º del referido artículo que si se pretendiere, además, el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y el restablecimiento de la misma, únicamente estará legitimado el titular de un derecho derivado del ordenamiento que se considere infringido por el acto impugnado.

De este precepto se deduce que de los tres criterios conforme a los cuales suelen fijarse las bases en que se ha de asentar la legitimación activa (titulares de un derecho subjetivo, titulares de un interés directo, y simples interesados en la impugnación del acto) nuestra Ley Jurisdiccional ha optado por considerar como legitimados al efecto no sólo a los que aleguen un derecho subjetivo lesionado, que era la base tradicional de nuestra Jurisdicción Contencioso-administrativa, sino también a los que aduzcan un interés directamente afectado por el acto administrativo que tratan de impugnar, excluyendo, por ello, a quienes sólo tienen un mero interés, no afectado de modo directo, pues como ha establecido el Tribunal Supremo en reiterada Jurisprudencia, la Ley de lo Contencioso-administrativo no patrocina la llamada «acción popular». Pero en ocasiones resulta dificultoso determinar los límites entre interés directo y mero interés, pues ni siquiera la fórmula jurisprudencial de considerar interés directo, y por tanto legitimado, «aquel que de prosperar la acción entablada originaría un beneficio jurídico en favor del accionan-

te», nos ofrece clara solución a la problemática que la vida real ofrece.

En la legislación municipal vigente (que en términos generales se rige en materia contencioso-administrativa por la Ley Jurisdiccional de 27 de diciembre de 1956) se hallan algunos casos de excepción en cuanto al interés preciso para poder tener acceso a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa: tales el supuesto a que se refiere el artículo 371 de la Ley de Régimen local en cuanto a ejercitar cualquier vecino las acciones pertinentes de defensa del patrimonio municipal cuando no lo realice la Corporación respectiva; el supuesto del artículo 375 relacionado con el ejercicio de acciones sobre validez de elecciones para Concejales, que puede hacerlo cualquier elector inscrito en un Municipio, y el del 223 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, al que nos vamos a referir de modo especial.

El citado artículo 223 establece: «Será pública la acción para exigir ante los Tribunales Contencioso-administrativos la observancia de la presente Ley y de los planes de ordenación urbana».

No ha lugar a tratar de la cuestión de si el precepto de esta Ley, que es anterior a la de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, ha de considerarse derogado, pues ya el Tribunal Supremo ha mantenido que se trata de una Ley especial y, por tanto, no está derogado aquel precepto por la Ley general, y en consecuencia de tal posición el Tribunal Supremo viene aceptando la aplicación del mencionado artículo en varias de sus sentencias. Así dice en la de 19 de enero de 1965 que «el artículo 223 de la Ley de 12 de mayo de 1956 ha configurado en materia urbanística una verdadera acción pública para reclamar el cumplimiento de los preceptos sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, que ensancha considerablemente el ámbito normal de la legitimación activa atribuida a los accionantes directamente interesados en el apartado a) del artículo 28 de la Ley Jurisdiccional. Y la misma doctrina se sustenta en la sentencia de 20 de enero de 1965, que es objeto de esta glosa.

Así, pues, es inconcusa la posibilidad de ejercitar la acción pública en materia urbanística. Y en el caso presente el Tribunal dice que el demandante alegó su condición de vecino y de propietario de edificio próximo, atribuyéndose facultades para impugnar el acto municipal por el que se otorgó una licencia de edificio contraviniendo las Ordenanzas municipales. Y saca luego la conclusión de que si bien el accionante pide la anulación del acto municipal no puede de ninguna manera interesar el restablecimiento de una situación jurídica individualizada, como la que se deriva de la alegación de que con las obras autorizadas por la licencia municipal se privaría de vistas a su finca, puesto que al no estar consignado en Ordenanzas municipales tal derecho de vistas, ha de considerarse como un derecho de carácter civil que, en su caso, podría ser exigido ante los Tribunales de la Jurisdicción ordinaria.

Sin embargo, parece conveniente puntualizar algunos particulares sobre la cuestión, haciendo las siguientes indicaciones:

a) En la Ley Jurisdiccional actualmente vigente se ha desechado la doble figura del recurso de plena jurisdicción y de anulación, pues como dice en el preámbulo, «no se considera que el fundamento de la

procedencia de la acción contencioso-administrativa sea distinto según los casos. Esencialmente es siempre el mismo: que el acto no sea conforme a derecho. Tanto la incompetencia como el vicio de forma, la desviación de poder o violación de ley (causa que propiamente comprende los anteriores) pueden servir de fundamento a las pretensiones de anulación y a las de plena jurisdicción, y, en cualquiera de las hipótesis, la sentencia estimatoria siempre contiene idéntico pronunciamiento básico: la declaración de ilicitud del acto y, en su caso, su anulación. Sobre esta unidad sustancial, las diferencias que puedan señalarse no son suficientes para configurar dos recursos autónomos, máxime no siendo cualitativas, sino sólo de grado. La estimación o desestimación de la pretensión básica, es decir, la declaración de ilicitud y, en su caso, la anulación del acto o disposición depende de que el acto impugnado sea o no conforme a derecho».

b) Aun cuando existen discrepancias doctrinales en orden a los llamados recursos de carácter subjetivo y objetivo, parece indudable que el recurso objetivo debe limitarse a aquellos casos en que el accionante actúa en defensa de unos intereses de carácter general social, en su calidad de ciudadano, y sin que puedan concretarse los motivos de su actuación en interés directo y personal alguno. Y entonces la declaración en la sentencia ha de ser meramente de anulación del acto impugnado si el Tribunal estima que es contrario a la norma jurídica.

Por el contrario, en el recurso subjetivo existe algo más que el mero y elevado interés cívico por mantener dentro de la legalidad la actuación de los agentes de la Administración pública, porque late en el fondo siempre un interés directo, que es el que mueve y estimula la voluntad para el ejercicio de la acción jurisdiccional, interés que en ocasiones tendrá la categoría de un verdadero derecho subjetivo y en otras no, aunque bien sabido es la dificultad que existe en muchas ocasiones para perfilar con exactitud si se trata de un verdadero derecho o simplemente de un interés legítimo.

c) Tanto cuando se ejercita el recurso subjetivo como el recurso objetivo, puede pedirse la anulación del acto que es contrario a derecho. Únicamente subyace una distinta motivación en cuanto al estímulo de la voluntad del demandante, ya que mientras en el recurso objetivo es de carácter general, ejercitando esa acción pública o popular que hace que los ciudadanos, simplemente por sentirse parte de una sociedad determinada, estén interesados en que los agentes de la Administración se produzcan dentro del cauce jurídico que se halle establecido al efecto, en el recurso subjetivo, tanto cuando exista un derecho perfecto lesionado como cuando meramente haya un interés directo y personal que se perjudique con el actuar ilícito del agente, se quiere que tal acto no se mantenga porque se derivan consecuencias dañosas, siendo a veces bastante la mera anulación sin descender al detalle de reponer situaciones subjetivas. Y pasando al terreno del ejemplo, podemos considerar el caso de otorgarse una licencia de edificación contraria a la Ordenanza, bien porque se permitía una altura que no estaba autorizada, o porque se aceptaba construir en una alineación que no era la establecida en el

plano de urbanización, etc. Es claro que en tal situación puede un vecino cualquiera de la localidad, simplemente por ser tal vecino y en interés del grupo comunitario a que pertenece, pedir al Tribunal que se anule el acto, y a este supuesto atiende el artículo 223 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956. Pero cabe también que el que se presente ante el Tribunal Contencioso-administrativo pidiendo la nulidad del acto no alegue solamente esa condición de vecino, sino que aduzca además, o fundamentalmente, la de *propietario inmediato* a esa edificación que se trata de levantar al amparo de una licencia contraria a las disposiciones contenidas en las Ordenanzas municipales, y entonces ya nos encontramos con que quien ejercita la acción no es un «*quibus ex populo*», sino que es un propietario directamente afectado por las consecuencias de que al amparo de una licencia indebida se levante la construcción que no se ajusta a las Ordenanzas, y con la que las luces y vistas de su casa que le aseguraba el cumplimiento por todos de las normas establecidas en la Ordenanza municipal, que determina las obligaciones y los derechos de los ciudadanos en orden a la construcción, saldrían perjudicadas.

De ello se deduce bien claramente que el interés de un propietario inmediato de que se cumplan las limitaciones establecidas en las Ordenanzas municipales, y entre ellas la de «*non altius aedificandi*», es un verdadero derecho de carácter administrativo, amparado en normas de Derecho administrativo y no en las meras normas de Derecho civil. Pues si bien en el Código civil se establecen facultades para que un propietario pueda exigir de otro que no contravenga determinadas normas civiles en relación con la distancia de las construcciones, las alturas de las mismas, etc., las normas establecidas en disposiciones administrativas, principalmente en las Ordenanzas municipales de construcción, contienen preceptos, generalmente mucho más rigurosos, a los que se han de atener tanto la Administración como los administrados. Y la revisión de estas actuaciones, por ser de naturaleza administrativa, y no civil, corresponde a los Tribunales Contencioso-administrativos. Y una vez que uno de estos Tribunales declara la ilicitud del acto, y la consiguiente anulación del mismo, se produce la consecuencia ineludible de una «*restitutio in integrum*», volviendo las cosas al ser y estado en que se encontraban antes de haberse llevado a cabo los actos que se han declarado nulos, pues como es bien sabido, «*quod nullum est nullum producit effectum*».

De manera que la sentencia que declara la nulidad de una licencia municipal que contravenía las Ordenanzas de construcción de un Ayuntamiento lleva consigo el que no se realice el proyecto para el que la licencia se otorgó, si es que aquél no había llegado a situaciones de hecho contrarias al ordenamiento jurídico, o que sea demolida la construcción levantada contra las Ordenanzas. Y de este modo el demandante obtendría lo que intentaba al pedir la nulidad de lo actuado.

d) El artículo 224 de la Ley del Suelo al indicar que los propietarios podrán acudir a los Tribunales ordinarios para exigir la demolición de las obras o instalaciones que vulnerasen lo estatuido respecto

a la distancia entre construcciones, pozos, cisternas, fosas, etc., dice que ello será «*además* de lo previsto en el artículo 223». Y en éste se establece la acción pública para exigir ante los Tribunales Contencioso-administrativos la observancia de la presente Ley y de los planes de Ordenación urbana, diciendo también el artículo 222 que tendrán carácter jurídico administrativo las cuestiones que se suscitaren sobre la materia objeto de la Ley.

e) Otro tema interesante, y sobre el que la sentencia del Tribunal Supremo establece doctrina, es el relativo a las excepciones de aplicación de las normas de carácter urbanístico. Y partiendo de lo establecido en el artículo 93 de las Ordenanzas del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, en el que se faculta a la Corporación municipal para autorizar edificaciones que excedan en altura y número de plantas de las que señala el artículo 9.º cuando tales edificaciones sean de importancia y dignidad arquitectónica tales que avaloren y realcen la estética de las calles de su emplazamiento, consigna al efecto:

1.º Que el ejercicio de esta facultad no es puramente discrecional, sino que requiere de modo ineludible la acreditación técnica y administrativa previa de que concurren los requisitos y circunstancias que condicionan y justifican su oportunidad.

2.º Que si no se justifica debidamente la procedencia aplicativa de tal excepción habrá de considerarse nula la actuación llevada a cabo sin tal justificación.

3.º Que no basta al efecto que el técnico municipal lo manifieste así en su informe, pues el valor de su opinión es meramente informativo, ya que carece de facultades decisorias, siendo la Corporación la que, a la vista de todo el procedimiento antes dicho, ha de adoptar el acuerdo pertinente.

Pero entrando en la cuestión de si puede aceptarse una dispensación por mero acuerdo de la Corporación en la aplicación de las normas establecidas al ser aprobado un plan o proyecto de urbanismo; es decir, si tiene efectivamente facultad el Ayuntamiento para modificar sin otros trámites el mencionado plan y sus Ordenanzas de construcción, hemos de decir que no estimamos que cabe legalmente actuar del modo dicho, y ello aunque así se consigne en la Ordenanza correspondiente, pues un proyecto de urbanización aprobado no debe poder modificarse sino por el procedimiento fijado para su inicial aprobación, ya que los intereses en juego imponen la necesidad de una gran solemnidad y publicidad en garantía de aquéllos; y así viene a deducirse de lo establecido en los artículos 45 y 46 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, al consignarse en el artículo 45 que «los particulares, al igual que la Administración, quedarán obligados al cumplimiento de las disposiciones sobre ordenación urbana contenidas en la presente Ley y en los planes, proyectos, normas y ordenanzas aprobados con arreglo a la misma», diciendo el artículo 46: «Serán nulas las reservas de dispensación que se contuvieren en los planes u ordenanzas, así como las que con independencia de ellos se concedieren, salvo que lo fueren para edificios monumentales o singulares.—En casos concretos y excepcionales las Cor-

poraciones podrán modificar el régimen instituido con carácter general por los planes y proyectos y por las normas y ordenanzas correspondientes, en sectores urbanos determinados y de reserva urbana, mediante la formación de un plan y normas que definan las posibilidades de edificación, utilidades especiales, creación o conservación de espacios libres, determinación de perímetros o lugares afectados.—El proyecto de modificación se someterá a información pública por plazo de un mes, y requerirá la aprobación de la Corporación municipal, con el quorum del artículo 303 de la Ley de Régimen local, y de la Comisión provincial o central de Urbanismo, según procediere, con los mismos requisitos».

La interesante sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 1965, que ha dado pie a este comentario, dice así en sus Considerandos, tanto en los que acepta del inferior como los del propio Tribunal Supremo:

Considerandos de la sentencia apelada que se aceptan:

Primero. Que el acto administrativo recurrido es el acuerdo adoptado por la Comisión Municipal Permanente del Ayuntamiento de Las Palmas con fecha 24 de noviembre de 1960, el cual concedía al también demandado don Pedro S. S. la autorización solicitada para ejecutar las obras expresadas en la Memoria y planos que acompañaba a su instancia.

Segundo. Que la licencia que se otorgó lo fué con el contenido y con el alcance que el proyecto presentado a la Corporación municipal entrañaba, sin que ésta estableciera modificación alguna a las obras que en él se describían.

Tercero. Que la Memoria dice proyectarse una cuarta planta, que había de constar de 513,80 metros cuadrados y sería destinada a dormitorios, distribuyéndose a continuación, y declara también al referirse a las plantas de que constaría la edificación, que habían de ser cuatro; que entre los planos acompañados se incluye uno correspondiente a dicha planta cuarta, apareciendo ésta representada también en los de fachadas y en los de secciones, tanto transversal como longitudinal; que en el expediente administrativo titulado por el propio Municipio «de reforma de ampliación casa de cuatro plantas», se hace constante referencia a las citadas y repetidas cuatro plantas (folios 17 y 19); y, por último, que el acuerdo impugnado declara que se otorga licencia segunda a don Pedro S. S. para reformas y ampliación de casa de cuatro plantas en «Cruz del Inglés» (Urbanización Van de Walle).

Cuarto. Que como resulta del reconocimiento judicial practicado, el edificio objeto de la prueba tiene cuatro alturas distintas con huecos de ventanas también distintos en cada una de ellas, es decir, cuatro plantas.

Quinto. Que del juego de los artículos 75, 85 y 103 de las Ordenanzas de la construcción vigentes, dedúcese que la edificación de que se trata en este proceso debía de ser de piso chalet con un máximo de tres plantas, y sin que la tercera pueda exceder del 30 por 100 de la construcción en planta segunda.

Sexto. Que, evidentemente, y como ya dictaminó el Arquitecto municipal en el expediente con fecha 13 de septiembre de 1962, la construcción proyectada no se ajustaba a las Ordenanzas, por lo que la autorización que se otorgó lo fué en contradicción con lo reglamentado, permitiendo unas obras—descritas en la Memoria y representadas en los planos—que no se conformaban a lo establecido en aquella norma.

Séptimo. Que frente a esa patente realidad no es válida la tesis sostenida por la parte demandada en el sentido de que la licencia otorgada a su tiempo al señor P. para la construcción de nueva planta del edificio de autos, ya autorizaba la elevación de cuatro plantas, pues según resulta del expediente respectivo—«tramitado para construir un chalet de dos plantas y semisótano», según reza la cubierta del mismo—, la petición suscrita por dicho señor contraíase a obtener autorización para el fin expresado, y de acuerdo con lo solicitado se concedió la misma, sin que, por otra parte, pueda identificarse la denominada planta debajo del proyecto primero—destinada a contener los depósitos de agua y a cámara de aire—, con una planta en el sentido utilizado por las Ordenanzas vigentes ni, por tanto, computarse como tal, ya que de la Memoria y planos primitivos resulta claramente su carácter de buhardilla, existente en función de la cubierta a cuatro aguas ideada para el edificio y determinada precisamente por ésta.

Octavo. Que tampoco puede aceptarse el que por tratarse de un edificio importante a juicio de un técnico y sin que en el acto se aludiera a ello, pudiera concederse una licencia en contra de la reglamentación vigente, pues ha de tenerse en cuenta que las Ordenanzas no se refieren a la altura cuando establecen las condiciones para la construcción en este caso concreto, sino a plantas, y que la calificación de «importante» realizada por el técnico que emitió el dictamen de 7 de octubre de 1960, no pasa de ser—en el mejor de los casos—una opinión personal, sin apoyo normativo alguno, y que, por ende, carece de trascendencia, máxime ante el artículo 2.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, según el cual éstas, en su actividad interventora de la de sus administrados, han de ajustarse en todo caso al principio de igualdad ante la Ley, y la prohibición de dispensar individualmente las normas de las Ordenanzas y Reglamentos, como dice el artículo 11 de la misma disposición.

Noveno. Que si bien es cierto que al amparo del artículo 93 de las Ordenanzas podrán autorizarse edificaciones que excedan en altura y número de plantas de las que señala el artículo 9.º cuando las mismas sean de importancia, dimensiones y dignidad arquitectónica que avaloren y realcen la estética de las calles de su emplazamiento—y aun cuando se entendiera aplicable tal precepto a la zona rural, que no lo es por cuanto el mismo se refiere solamente a las *c)* y *d)* de las enumeradas en el artículo 75—, no lo es menos, que en tal caso—que por ser excepcional ha de considerarse con criterio restrictivo—preciso sería que se declarase así expresamente, o que hubiere constancia, al menos, de las actuaciones administrativas practicadas en justificación de los requisitos presupuestos exigibles para el otorgamiento de esa excepcional autorización y, desde

luego, nada resulta del expediente en tal sentido, ni del instruído a instancia del señor P., por lo que se impone concluir que en modo alguno hubo calificación administrativa de singularidad, como se pretende por la parte demandada, sin que este vacío pueda ser suplido eficazmente por el parecer de técnicos, que desempeñan una función de asesoramiento, mas carecen de facultades decisorias.

Décimo. Que también disponen las Ordenanzas en el ya citado artículo 103, que la construcción en tercera planta no puede exceder del 30 por 100 de la construcción en planta segunda y, sin embargo, resulta, tanto del proyecto como del reconocimiento judicial y prueba pericial practicada en autos, que la licencia otorgada a la obra construída desconoce tal limitación, puesto que la superficie de aquélla no guarda la indicada proporción con la de ésta, sino que excede considerablemente de ella, como claramente se refleja en el cuadro de superficies incluido en la Memoria del mismo.

Decimocuarto. Que no se aprecia temeridad o mala fe a efectos de costas.

Considerandos del Tribunal Supremo:

CONSIDERANDO: Que dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia territorial de Las Palmas de Gran Canaria con fecha 6 de mayo de 1963 sentencia en la que, estimando el recurso promovido por don Fernando D. de L., anuló parcialmente el acuerdo emitido el 24 de noviembre de 1960 por la Comisión Municipal Permanente del Ayuntamiento de dicha ciudad, así como el tácito denegatorio de la reposición sobre concesión de licencia a favor de don Pedro S. S. para realizar obras de reforma, ampliación y terminación de un edificio de cuatro plantas al sitio conocido por «Cruz del Inglés», en Tarifa Alta, y ordenó la demolición de lo construído que no se ajuste a Ordenanza, la apelación contra dicho fallo interpuesta tanto por la Corporación municipal concedente como por el particular concesionario de la referida autorización, plantea una serie de temas decisorios escalonados que cabe enunciar esquemáticamente como sigue: *a)*, legitimación activa del demandante hoy apelado; *b)*, contenido y alcance de la licencia municipal; *c)*, adecuación de las obras autorizadas a las Ordenanzas constructivas; *d)*, singularidad de la edificación por sus características y destino, y *e)*, procedencia de la demolición parcial decretada.

CONSIDERANDO: Que en el hecho tercero de la demanda el señor D. de L. alega como motivos legitimadores su doble condición de vecino y de propietario de edificio próximo al que ha sido objeto de la autorización, creyéndose facultado para impugnar ésta tanto por no ajustarse a Ordenanza como porque las nuevas obras privarían de vistas a su finca, alegato demostrativo de que aquél pretende no sólo la anulación del acto por contrario a Derecho con apoyo en el interés directo que ostenta, de acuerdo con el artículo 28, párrafo primero, apartado *a)*, de la Ley Jurisdiccional, sino también el restablecimiento de una situación jurídica individualizada, al amparo del párrafo segundo de dicho artículo, conjugado con el 42 del propio cuerpo legal; pero como para

esto último sólo está legitimado el titular de un derecho derivado del ordenamiento que se considere infringido, en este caso las Ordenanzas de la construcción de Las Palmas de Gran Canaria, que ni otorgan ni garantizan la permanencia de vistas sobre los predios colindantes, titularidad que de existir habría de encuadrarse en el artículo 585 del Código civil, que tampoco autoriza amplificarla para imponer el respeto a determinada perspectiva panorámica, es notorio que si bien no cabe desconocer la legitimación del demandante en lo que concierne al primero de dichos aspectos impugnatorios habida cuenta además de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley del Suelo, si en cambio ha de rechazarse por lo que toca al segundo y que se traduce en la pretensión de derribo, toda vez que sentado el carácter civil de la titularidad sería de aplicación el caso del artículo 224 de la precitada Ley del Suelo, a cuyo tenor los propietarios y titulares de derechos reales podrán exigir la demolición de las obras e instalaciones que vulneran lo estatuido respecto a distancia entre construcciones u otros usos del suelo urbano, pero ante los Tribunales de la Jurisdicción ordinaria.

CONSIDERANDO: Que el acuerdo municipal combatido concedió al señor S. S. licencia para obras de reforma, ampliación y terminación de un edificio cuya construcción había iniciado el propietario anterior debidamente autorizado, al sitio «Cruz del Inglés», en Tarifa Alta, zona rural equiparada a la de parque urbanizado, donde sólo se permiten edificaciones de tipo chalet con tres plantas como máximo y sin que el volumen de lo construido en la tercera pueda exceder del 30 por 100 del que se autorice para la segunda, todo ello con estricta sujeción a los artículos 75, 85 y 103 de las Ordenanzas de la construcción vigentes, en cuya virtud se patentiza la disconformidad de la licencia referida a casa de cuatro plantas con la pauta urbanística normalmente exigida, según dictaminan en el expediente el Arquitecto municipal y el Secretario de la Corporación y razona con acierto la sentencia apelada, con lo que el acto concesional se revela como anulable a instancia de cualquier ejercitante de la acción pública que para exigir la observancia de sus preceptos y de los planes y ordenanzas que concede el artículo 223 de la Ley del Suelo; pero el pronunciamiento anulatorio no puede recaer como el Tribunal *a quo* pretende sobre determinados extremos de la autorización ilegal dejando otros subsistentes, pues la función revisora en que se traduce la actividad jurisdiccional opera sobre el acto en conjunto, salvo que por su carácter complejo pueda descomponerse en partes independientes, enjuiciando si es o no conforme a Derecho en cuanto expresión de la voluntad administrativa, pero sin contraerse a aspectos singulares del dispositivo cuya ineffectividad jurídica ulterior daría origen en la práctica a un acto diferente en cuya emanación la Jurisdicción se subrogaba a la Administración, lo que resulta más notorio en el pleito por imperativo de congruencia procesal, puesto que en el *petitum* de la demanda y a lo largo de las alegaciones del demandante se postula la anulación de la licencia por contraria a Ordenanza en su totalidad.

CONSIDERANDO: Que la acusada falta de adecuación de la licencia emitida con la normativa urbanística congruente no se salva con la mera

invocación de la facultad que el artículo 93 de las Ordenanzas reconoce al Ayuntamiento para autorizar edificaciones que excedan en altura y número de plantas de las generalmente permitidas si son de importancia, dimensiones y dignidad arquitectónica que avaloren y realcen la estética del lugar de emplazamiento, pues como sostiene con sano criterio la sentencia apelada, el ejercicio de tal facultad no es puramente discrecional, sino que requiere de modo ineludible la acreditación técnica y administrativa previa de que concurren los requisitos y circunstancias que lo condicionan y justifican su oportunidad, puesto que la intervención de las Corporaciones locales en la actividad de sus administrados se ajustará al principio de igualdad ante la Ley que impide dispensar individualmente de la observancia de las disposiciones de prescripción autonómica, conforme disponen los artículos 2.º y 11 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.

CONSIDERANDO: Que la nulidad del acto autorizativo surge en este caso de la omisión de una formalidad adicional, cual es la de justificar en el expediente la procedencia aplicativa del artículo 93 de las Ordenanzas por vía de excepción permisible, precepto que no es en definitiva otra cosa que la traducción al ámbito local del principio genérico de dispensación de normas urbanísticas por singularidad de edificios que para casos concretos y excepcionales enuncia el artículo 46 de la Ley del Suelo, habida cuenta que las obras de reforma, ampliación y terminación autorizadas se referían a inmueble calificado como importante por la Delegación Provincial del Ministerio de la Vivienda y en él se intentaba instalar un Centro de Segunda Enseñanza femenino oficialmente reconocido de notorio interés público en el aspecto educativo dentro de la zona, factores todos que debieron ser acreditados en el oportuno expediente sometido a información pública, en lugar de tomarlas como motivación implícita de una licencia que requería formalidades especiales y muy estricta justificación, sin que para cohonestar el criterio municipal puedan aducirse el de la Jurisprudencia que preconiza cierta flexibilidad aplicativa de la normación urbanística cuando razones muy calificadas lo demandan, pues ello no es posible frente a preceptos claros y terminantes del planeamiento inspirados asimismo en el interés general de las poblaciones a que afecta.

CONSIDERANDO: Que el pronunciamiento de la sentencia apelada relativo a la demolición de la planta cuarta y de la tercera en cuanto exceda del 30 por 100 autorizado para la segunda, no puede estimarse correcto por el triple motivo de que el artículo 161 de las Ordenanzas en que se fundamenta contempla el supuesto de obras sin licencia que aquí no se da, puesto que el señor S. S. actuó amparado por una autorización municipal categórica y sería injusto hacer que recayese en el mismo el perjuicio económico dimanante de la sanción decretada; de que el derecho que eventualmente asiste al señor D. de L. para solicitar el derribo en su calidad de propietario de la finca privada de vistas ha de hacerse valer ante los Tribunales ordinarios con arreglo al artículo 224 de la Ley del Suelo; de que la orden de destrucción de lo construido ha de supeditarse a la existencia de motivos de interés público susceptible de

imponer la conservación de la obra según dictamen de la Comisión Provincial de Urbanismo, conforme al artículo 228 de la propia Ley.

CONSIDERANDO: Que a virtud de lo expuesto procede dictar sentencia parcialmente estimatoria de la apelación en la que se mantenga la anulación del acuerdo municipal que concedió la licencia, sin perjuicio de que el Ayuntamiento pueda reproducirlo válidamente mediante la observancia de las formalidades emitidas, y dejar sin efecto la sanción de derribo con expresa reserva de la acción que asista al demandante para solicitarla ante los Tribunales de la Jurisdicción ordinaria.

B) RESEÑA DE SENTENCIAS

I. AGUAS.

Comisarias de aguas: Competencia y recursos.

CONSIDERANDO: Que de la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879 (artículo 248, número 2.º), Real Decreto de 7 de enero de 1927 (artículos 4.º y 5.º a sensu contrario interpretado), hasta la Orden ministerial de Obras Públicas de 30 de noviembre de 1932, las únicas autoridades competentes para otorgar concesiones de aprovechamientos de aguas públicas, en materia de abastecimientos de poblaciones, eran las del Ministerio de Fomento. Fué la expresada Orden ministerial la que atribuyó a los Delegados de Servicios Hidráulicos (hoy Comisaría de Aguas, según el artículo 3.º, B. del D. 1740/59, de 8 de octubre) la facultad de otorgar concesiones con arreglo a las disposiciones vigentes, de caudales para abastecimiento de poblaciones que no excedan de cinco litros por segundo (caso del presente pleito), atribución que subsiste en la actualidad de una manera directa, puesto que así se deduce implícitamente del artículo 8.º del Decreto 1558/59, de 10 de septiembre, que desconcentró y transfirió del Director general de Obras Hidráulicas en los Jefes de los Servicios Hidráulicos (hoy Comisaría de Aguas por lo dicho antes) las de cinco a veinte litros por segundo. Y el propio artículo 248 de la Ley de Aguas, en su número 3.º, atribuye al Ministerio de Fomento—hoy de Obras Públicas, desde la creación de este Ministerio en Decreto de 16 de diciembre de 1931, y a través de la Dirección General de Obras Hidráulicas, conforme a los Decretos de 4 de enero de 1932, 28 de febrero de 1936 y Orden ministerial de 31 de mayo de 1939—la resolución definitiva de «todas las cuestiones que se susciten en aplicación de la presente Ley, cuando no causen estado las decisiones de sus Delegados, y salvo los recursos a que haya lugar con arreglo a la misma». Por otra Orden de igual fecha, 30 de noviembre de 1932, se mandó que de los acuerdos resolutorios que dicten los Jefes de Aguas (número 1.º, apartado c) al final) se dé cuenta a la Dirección General de Obras Hidráulicas, estableciendo la Orden de 25 de agosto de 1939 que es a la expresada Dirección General a quien compete resolver en los casos que correspondía tal facultad a los Gobernadores que no se hayan

exceptuado para los Jefes de Aguas, siendo de destacar que la Orden ministerial de 2 de enero de 1943 dispuso la creación, en la Sección de Concesiones y Asuntos Generales de la Dirección General de Obras Hidráulicas, de un Negociado llamado de «Recursos», que tramitará los recursos y reclamaciones que en materia de obras hidráulicas se interpongan, contra las resoluciones de los Servicios Hidráulicos (hoy Comisaría de Aguas como ya quedó dicho), recursos que no podían ser otros que el de alzada, por ser dicha Dirección General el superior jerárquico de los Servicios Hidráulicos y en la actualidad Comisarías de Aguas, conforme al artículo 1.º del Decreto 1740/59, de 8 de octubre, que precisamente encomienda a dichas Comisarías las funciones en materia de concesiones «bajo la dependencia de la Dirección General de Obras Hidráulicas» (artículos 3.º, B, y 1.º al final del mencionado Decreto 1740/59), determinan por último la Resolución de 22 de noviembre de 1963 de la Dirección General de Obras Hidráulicas, en su epígrafe 1, apartado D), *in fine*, que dicha Dirección delega, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, la decisión de «recursos de alzada contra Resoluciones de las Comisarías de Aguas...» en el Subdirector general.

CONSIDERANDO: Que del estudio combinado de los artículos 36, número 5.º, de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, y 113 y 122 de la Ley de Procedimiento administrativo, se deduce que al no haber una disposición legal o reglamentaria que así lo excluya—y ya hemos visto por lo que argumentado queda en los considerandos precedentes que no la hay, pues resulta lo contrario—el recurso pertinente contra las resoluciones de las Comisarías de Aguas es el de alzada, ante el Superior jerárquico, el cual es conforme a las citas ya anteriormente relatadas, la Dirección General de Obras Hidráulicas y por su delegación, a partir de la Resolución de 22 de noviembre de 1963, el Subdirector general del mismo Ramo. (Sentencia de 20 de febrero de 1965.)

II. EXACCIONES MUNICIPALES.

1. *Contribuciones especiales.*

El acuerdo de pavimentar ese trozo de la calle de Diego de la Barrera, que estaba sin urbanizar, no obedece a un plan general de ensanche o extensión ni de urbanización de la población de Sevilla, ni siquiera de una zona importante de ella. Es una obra de mínima cuantía y de limitadísima extensión para lo cual, existiendo, como existe, el acuerdo anterior de establecer las contribuciones especiales por obras, y aprobada la Ordenanza que así lo regula, por el Pleno, y no siendo preciso hacer la menor expropiación, es indudable que la aprobación de este proyecto corresponde a la Comisión Municipal Permanente, de conformidad con lo dispuesto en los apartados *b)* y *g)* del artículo 122 de la Ley de Régimen local cuando le atribuye a su competencia la contratación y concesión de obras y servicios cuya duración no exceda de un año o no

exijan créditos superiores a los consignados en el Presupuesto anual del ejercicio. (Sentencia de 15 de febrero de 1965.)

2. *Derechos y tasas.*

Si el anuncio luminoso colocado en una calle particular no se ve desde la vía pública, y ello ha de probarse en el expediente, no puede someterse a derechos y tasas. (Sentencia de 26 de febrero de 1965.)

III. EXPROPIACIÓN FORZOSA.

1. *Daños y perjuicios.*

La sentencia de 17 de abril de 1956 declara y reitera una doctrina asaz interesante sobre los principios normativos de las indemnizaciones a los titulares de industrias y comercios establecidos en fincas sujetas a expropiación, acudiendo a las bases sentadas por la Jurisprudencia civil, en orden a la materia de daños y perjuicios, cuya indemnización queda condicionada a que sean reales y existentes, no conjeturables, eventuales o hipotéticos, al no bastar la posibilidad de que existan, sino que hay que demostrar su certeza, pero advirtiendo que ello no obsta, cuando la realidad de los perjuicios se estiman acreditados, y ante la imposibilidad de su determinación y de las bases para fijarla, para que en el ejercicio de la actividad facultativa que a este respecto corresponde a los Tribunales, se fije la cuantía de los daños y perjuicios que correspondían en justicia (sentencias de 10 de julio de 1928, 9 de noviembre de 1929, 4 de abril de 1941, 9 de junio de 1949 y 23 de febrero de 1950, todas de la Sala primera). (Sentencia de 4 de diciembre de 1964.)

2. *Empresas en expropiación municipal.*

Está bien tramitado el expediente de expropiación de una Empresa de aguas, al municipalizarse con monopolio este servicio, si aquél se ajustó a lo dispuesto en los artículos 171 de la Ley de Régimen local y 54 y 55 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales. (Sentencia de 5 de noviembre de 1964.)

3. *Intereses en ocupación de urgencia.*

En los intereses por ocupación urgente van subsumidos, sin posible duplicidad de percepción, los intereses de demora si en ésta se diesen. (Sentencia de 17 de diciembre de 1964.)

4. *Jurado: valor de sus acuerdos.*

Los acuerdos del Jurado provincial de Expropiación, si bien no pueden ser tenidos por intangibles, deben en cambio acogerse con todo el crédito que procede asignar a la especialización de quienes lo integran y de su imparcialidad y experiencia que puede conducir a la obtención

de criterios generalizados, a no ser—repite las sentencias que el Abogado del Estado cita—que sus acuerdos infrinjan alguna disposición legal o acusen erróneas interpretaciones de concretos elementos de juicio reunidos en el expediente. (Sentencia de 21 de diciembre de 1964.)

5. *Justiprecio: valor urbanístico.*

Al tratarse de la expropiación de un solar o valor comercial del número 6 del artículo 85 de la Ley del Suelo, tal valor es preciso determinarlo según las normas y criterios de valoración establecidos en la Ley de Expropiación forzosa, a tenor del artículo 89 de dicha Ley del Suelo. (Sentencia de 4 de febrero de 1965.)

6. *Justiprecio: valor urbanístico.*

Al no poderse justipreciar las fincas por el valor comercial, a pesar de su condición real y fiscal de solares, por no tener esta concepción a los efectos de la Ley del Suelo, procede examinar lo actuado administrativamente para la tasación que se efectúa de las mismas según el valor urbanístico, al entenderlas comprendidas en el apartado *b)* del artículo 92 de la citada Ley de 12 de mayo de 1956, por tratarse de terrenos urbanos, urbanizados por Municipio o con aprobación municipal y constituir suelo urbano según el apartado *b)* del artículo 63 de la propia Ley, y a tales fines, para la determinación del valor urbanístico correspondiente a estas fincas, siguiendo el artículo 88 de la Ley, deberá tenerse en cuenta «un coeficiente en relación con el coste previsible de la edificación permitida», fijándose su cálculo en el Anexo de Coeficientes aprobado por Decreto de 21 de agosto de 1956, en cuya norma primera se señalan como circunstancias computables, para obtenerlo, el tipo de ciudad, la clase y calidad de cada terreno, el grado de su urbanización y el volumen de edificabilidad permitida, añadiéndose que este «coeficiente se aplica al producto de la edificabilidad por el módulo o coste del metro cúbico de edificación», o dicho en otros términos, «el valor urbanístico se logra multiplicando el coste del metro cúbico de edificación por la edificabilidad permitida, para volver a multiplicar el resultado de esta operación por el coeficiente y dividir su producto por cien», de donde se sigue que, estando fijado como coste del metro cúbico de las edificaciones a construir en 600 pesetas, al multiplicarse por tres metros cúbicos sobre metro cuadrado de edificabilidad proyectada, se obtiene un resultado de 1.800 pesetas, el que deberá multiplicarse a su vez por el coeficiente aplicable, para dividir el producto que se logre por 100. (Sentencia de 10 de octubre de 1964.)

IV. FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL.

Secretarios: recurso de alzada contra resolución de la Dirección General de Administración Local.

Planteadas por el Abogado del Estado, al contestar la demanda la in-

admisibilidad del recurso al amparo de los apartados *c)*, *e)* y *f)* del artículo 82 de la Ley de la Jurisdicción en relación con los artículos 40, 52, número 1, y 58 de la propia Ley, y apartado 3 del artículo 36 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, puesto que constituye el objeto de la resolución de la Dirección General de la Administración Local impugnada, una materia de personal, agotaba la vía administrativa y al haber interpuesto contra ella un recurso de alzada improcedente dejó firme, como consentida, la indicada resolución, tal alegación no puede ser tenida en cuenta ni acogida, toda vez que el Reglamento de Funcionarios de Administración local determina en su artículo 112, párrafo segundo, que los acuerdos de destitución o de separación definitiva del servicio adoptados por la Dirección General de Administración serán recurribles en alzada ante el Ministro de la Gobernación, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, y agrega, que la resolución del Ministro podrá ser objeto de recurso contencioso-administrativo conforme a las leyes reguladoras de esta Jurisdicción, precepto que continúa vigente aun cuando con posterioridad se haya publicado la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, ya que ésta, según consigna en su artículo 1.º, abarca la Administración del Estado, sin que sus normas sean de aplicación a las Corporaciones locales, no siendo, por tanto, derogatoria de sus preceptos, y por ello no procede acoger la declaración de inadmisibilidad que se formula por carecer de fundamento legal. (Sentencia de 11 de febrero de 1965.)

V. GOBERNADORES CIVILES.

Suspensión de acuerdos municipales.

La facultad que los artículos 362 y 365 de la Ley de Régimen local, en relación con el 118 que rige esta Jurisdicción concede a los Gobernadores, es la de suspender los acuerdos municipales en que se cometiera una infracción manifiesta de una Ley y no cabe aplicarla en el caso en que un acuerdo municipal interpreta una Orden ministerial; pues aunque no fuera afortunada esa interpretación podrían entablarse contra esos acuerdos los recursos oportunos, pero no ser motivo para el ejercicio de esa facultad excepcional que limita la autonomía municipal, teniendo en cuenta además que el sentido de esa Orden de 26 de marzo de 1954 no puede ser el de obligar a los Ayuntamientos a cumplir obligaciones de que claramente les ha eximido la Ley de 17 de julio de 1945, y el Decreto-ley (sic) de 18 de diciembre de 1963 que traspasaba al Estado la obligación de suministrar casas a los maestros; y si se interpretara en el sentido de que a pesar de lo dispuesto en la Ley la Orden disponía que se siguiera suministrando esas casas sería ineficaz o nula por el principio de jerarquía de las normas reconocidas por nuestras leyes y Jurisprudencia. (Sentencia de 6 de noviembre de 1964.)

VI. POLICÍA MUNICIPAL.

1. *Licencias: actividades molestas.*

La petición para instalación de una industria que puede resultar molesta ha de acomodarse al trámite señalado en el Reglamento de 30 de noviembre de 1961, aunque no se halle incluida tal industria en el nomenclátor. (Sentencia de 10 de febrero de 1965.)

2. *Licencias: irrevocabilidad.*

Es aplicable a la esfera de actuación propia de las Corporaciones locales el principio general de la irrevocabilidad *per se* de los actos declaratorios o constitutivos de derechos subjetivos (artículo 369 de la Ley de Régimen local) compatible con la excepción referida a las licencias municipales cuando desaparecieran sus motivos, sobrevinieran nuevas circunstancias o se alteraran los criterios urbanísticos que las determinarían (artículo 16 del Reglamento de 17 de julio de 1955), pero en el caso de autos el cambio de actitud del Ayuntamiento obedeció exclusivamente—según expreso reconocimiento de la Corporación autora del acto—al ejercicio de la facultad señalada en el apartado 3.º del artículo 362 de la Ley de Régimen local, que impone a los Alcaldes el deber de suspender los acuerdos contrarios al orden público, supuesto que se estimó producido por el tumulto diario provocado por diversos vecinos o residentes en la barriada, contrarios a la edificación que el apelado se propuso efectuar; mas como acertadamente puntualizó el tercero de los Considerandos de la resolución apelada—anteriormente reproducida—nunca pueden transformarse las precisiones que sobre la acción jurídica de orden público, y sus concreciones especiales, aporta la legislación especial en la materia—artículos 1.º y 2.º de la Ley de 30 de julio de 1959—de tal suerte que invirtiendo los presupuestos determinantes de la acción de la autoridad, en lugar de mantener dicho orden cuando una decisión oficial sea violentamente protestada por actos incluidos en aquellos preceptos, se tome pie de tales perturbaciones ilícitas para reputar que su promoción debe conducir a la revocación de la medida o decisión obstruidas, cuando lo lógico y lo normal es precisamente cuidar de que el motín, algarada o escándalo sean adecuadamente reprimidos mediante las medidas de policía municipal pertinentes, para que quede expedito el ejercicio de los derechos declarados o reconocidos por la Corporación; por todo lo cual las decisiones municipales revocadas por la sentencia apelada no pueden prosperar, ni por ello el recurso que se enjuicia confirmando los pronunciamientos de la sentencia de 17 de junio de 1963. (Sentencia de 4 de febrero de 1965.)

VII. RÉGIMEN JURÍDICO.

La Ley de Procedimiento administrativo como supletoria de la legislación municipal.

Las disposiciones de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 no son de aplicación al caso que se contempla, pues la propia disposición consigna en su artículo 1.º que es de aplicación a la Administración del Estado, siendo supletoria de las normas que regulan el procedimiento administrativo de las Corporaciones locales y organismos autónomos, es decir, que no es derogatoria de sus preceptos, lo que confirma su disposición final cuarta al facultar al Gobierno para revisar las disposiciones de procedimiento contenidas en la legislación reguladora del Régimen local, ajustando sus normas a las prescripciones de ellas, sin perjuicio de las especialidades que exija el procedimiento de las Corporaciones locales, y en relación con la aplicación estricta del Reglamento de Funcionarios de la Administración local de 30 de mayo de 1952, que desarrolló los artículos 319 a 353 de la Ley de Régimen local, de su examen no aparece incumplido ningún requisito que haya producido indefensión al inculpado. (Sentencia de 11 de febrero de 1965.)

VIII. SERVICIOS MUNICIPALES.

Aguas.

Si el Ministerio de Industria dejó transcurrir el plazo de tres meses fijado en el artículo 151 del Reglamento de Servicios sin dictar resolución sobre la modificación de Tarifas del servicio de aguas, aprobada por la Corporación municipal, y cuyo acuerdo se sometió al control de dicho Ministerio, han de estimarse aprobadas dichas Tarifas por silencio administrativo positivo. (Sentencia de 11 de febrero de 1965.)

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO.