

IV. JURISPRUDENCIA

SUMARIO: A) COMENTARIO MONOGRÁFICO: *Las licencias municipales de edificación en los casos en que se vean afectados los monumentos histórico-artísticos.*— B) RESEÑA DE SENTENCIAS: I. *Aguas*: 1. Aguas públicas. 2. Aguas subterráneas. II. *Bienes*: 1. De dominio público: deslinde. 2. Reivindicación. III. *Contratación administrativa*: 1. Naturaleza. 2. Daños y perjuicios. IV *Expropiación forzosa*: 1. Convenio expropiatorio. 2. Reversión. V. *Haciendas locales*: 1. Contribuciones especiales. 2. Recurso económico-administrativo. VI. *Leyes*. VII. *Policía municipal*: 1. Finca ruinosa. 2. Licencias de edificación. 3. Permiso de ocupación de vía pública. VIII. *Régimen jurídico*: 1. Acto: vicio de forma. 2. Contencioso-administrativo: previo pago. 3. Previo pago: justificación. IX. *Urbanismo*: 1. Contribuciones especiales: Ley del Suelo. 2. Canon de urbanización. 3. Respeto a los planes. X. *Zona marítimo-terrestre*.

A) COMENTARIO MONOGRAFICO

LAS LICENCIAS MUNICIPALES DE EDIFICACIÓN EN LOS CASOS EN QUE SE VEAN AFECTADOS LOS MONUMENTOS HISTÓRICO-ARTÍSTICOS.

La sentencia del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 1966, en ponencia del Magistrado señor Alvarez-Gendín, viene a resolver una cuestión relacionada con la competencia de la Dirección General de Bellas Artes para intervenir en las construcciones o edificaciones que se llevan a cabo y que puedan afectar a los monumentos histórico-artísticos.

Los antecedentes del caso de la sentencia son, en síntesis, los siguientes:

1.º El Ayuntamiento de Santiago de Compostela adoptó con fecha 17 de septiembre de 1962 un acuerdo por el que se permitía construir en un solar propiedad de Vía Cambre, S. A., sito en la confluencia de las calles del General Franco, Gómez Ulla y Pitelos, un edificio con altura de 44,60 metros a la calle del General Franco y de 31,90 a la de Pitelos, correspondiendo a la primera de las citadas calles una altura de 14 pisos y bajo, y a la segunda 11 pisos y bajo.

2.º En 21 de noviembre de 1963 la Dirección General de Bellas Artes dirigió una comunicación al señor Alcalde, en la que pedía se le diera cuenta de las actuaciones municipales relacionadas con la construcción que se estaba levantando en la zona antes indicada, fundando su intervención en la competencia que le otorga la Ley de 13 de mayo de 1933, el Reglamento de 16 de abril de 1936 y el Decreto de 22 de julio de 1958, en orden a la defensa del tesoro artístico nacional. Y contestada por la Alcaldía esta comunicación con el envío de copia de determinados documentos relacionados con el asunto, la Dirección General

de Bellas Artes se dirigió al señor Gobernador civil de la Provincia, con fecha 5 de diciembre de 1963, manifestándole que, como ni la Corporación municipal ni los constructores a los que había comunicado la resolución de dicha Dirección General suspendiendo las obras por no haberse cumplido lo dispuesto en la Ley y Reglamento antes citados y de modo especial en el Decreto de 22 de julio de 1958, habían dado cumplimiento a dicha orden de suspensión, le pedía hiciera efectiva inmediatamente la suspensión.

3.º El señor Gobernador dio traslado de esta comunicación al Ayuntamiento, y el señor Alcalde contestó al señor Gobernador dándole cuenta de que se trataba de una licencia concedida por la Corporación municipal para construir en una zona totalmente fuera de la ciudad monumental y que, por tanto, no tenía competencia para intervenir en el asunto la Dirección General de Bellas Artes; que, por otra parte, tal licencia, que había de considerarse firme por no haber sido recurrida en tiempo, había sido concedida de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17 de las Ordenanzas municipales que permiten a la Corporación, en casos extraordinarios y debidamente justificados, sobrepasar las alturas normales, así como de acuerdo también con las Ordenanzas especiales de la Ciudad Monumental dictadas en el año de 1951 por el Arquitecto conservador de la ciudad, en las que se dispone que si bien en el recinto monumental no pueden levantarse edificaciones con más de cinco plantas, incluida la baja, «en toda la extensión de la ciudad no incluida en la anterior delimitación pueden autorizarse obras con absoluta libertad de estilo, altura y materiales, y que sólo se tendrá presente la norma de que la altura máxima de las construcciones debe ser tal que no se vea aparecer por encima de los edificios por las personas situadas en las aceras opuestas de cualquiera de las calles comprendidas en la Ciudad Monumental.

4.º Trasladado a la Dirección General de Bellas Artes por el señor Gobernador el escrito del señor Alcalde, nuevamente se ofició por la Dirección General de Bellas Artes al señor Gobernador diciéndole que era incuestionable la competencia de dicha Dirección con arreglo a los artículos 3.º y 33 de la Ley de 13 de mayo de 1933, Reglamento para su aplicación de 16 de abril de 1936 y artículo 6.º del Decreto de 22 de julio de 1958, y, en consecuencia, le pedía reiterase a la Corporación y a la empresa constructora la orden de suspensión de las obras, declinando dicha Dirección General la responsabilidad que pudiera sobrevenir por ejecución de las obras que sobrepasasen la altura que en su día pudiera autorizarse y que por exceder de tal altura tuvieran que ser demolidas.

La resolución de la Dirección General de Bellas Artes fue que se limitase la construcción a ocho plantas y bajo; y si hubiera sido superada la altura permitida se demoliciesen las obras que excediesen de aquélla. Desestimado que fue el recurso de alzada interpuesto ante el Ministerio de Educación Nacional, se formuló el correspondiente en la vía contencioso-administrativa.

Además del interés de la empresa constructora, hay aquí una cierta cuestión de competencia al estimar el Ayuntamiento que tiene competencia exclusiva en orden a otorgar una licencia de construcción fuera de la Ciudad Monumental, frente a la posición de la Dirección General de Bellas Artes que se considera competente para intervenir cualquiera que sea el lugar de la ciudad de Santiago donde se levante la construcción si con ella puede ser afectado el tesoro monumental, de conformidad con lo que disponen la Ley de 13 de mayo de 1933, el Reglamento de 16 de abril de 1936 y el Decreto de 22 de julio de 1958.

Por ello, y aunque esta cuestión apenas aflora en la sentencia, será el principal objeto de estudio.

Disposiciones que encomiendan con carácter general a la Dirección General de Bellas Artes la defensa de los monumentos históricos, artísticos, conjuntos urbanos, etc.

La Ley de 13 de mayo de 1933 otorgó competencia a la Dirección General de Bellas Artes en todo aquello que afecte a la defensa, conservación y acrecentamiento del patrimonio histórico-artístico nacional, tanto en lo que se refiere a los edificios como a los conjuntos urbanos y parajes pintorescos que deben ser preservados de la destrucción o de reformas perjudiciales, prohibiendo que se haga obra alguna sin que el proyecto sea aprobado por la Junta Superior del Tesoro Artístico y Monumental, siendo de aplicación estas normas, según establece el artículo 33, a los conjuntos urbanos y rústicos fuera de las poblaciones que por su belleza, importancia monumental o recuerdos históricos puedan declararse incluidos en la categoría de conjunto histórico artístico, haciendo responsables de las transgresiones a sus autores y subsidiariamente a los propietarios y, en su defecto, a las Corporaciones municipales que no lo hayan impedido.

El Decreto de 22 de julio de 1958, dictado con el fin de ampliar la protección dispensada a los monumentos histórico-artísticos, consigna que para mejor cumplimiento de lo que establecen los artículos 3.º y 34 de la Ley de 13 de mayo de 1933 y 25 de su Reglamento de 16 de abril de 1936, es precisa la aprobación de la Dirección General de Bellas Artes en cuantas obras se lleven a cabo para modificar edificios, calles o plazas inmediatas a los mismos, así como los de nueva construcción en igual emplazamiento o que alteren el paisaje que les rodea o su ambiente propio, caso de estar aisladas, de tal manera que las *obras realizadas sin tal requisito serán reputadas clandestinas y podrán ser removidas o reformadas por orden de la repetida Dirección General a cargo de los propietarios, o Ayuntamientos o Diputaciones en su caso.*

Estas disposiciones de carácter general son de obligada imposición para las Corporaciones locales. Pero en el caso concreto de Santiago de Compostela aún lo son de modo más estricto, ya que por Decreto de 9 de marzo de 1940 fue declarada dicha ciudad monumento histórico-artístico y establecidas las limitaciones de que luego se hará mención.

Declaración de la ciudad de Santiago como monumento histórico-artístico (Decreto de 9 de marzo de 1940).

Después de afirmar en el preámbulo que hay dos ciudades españolas, Santiago y Toledo, que destacan poderosamente por su valía artístico-histórica no sólo por el número considerable de monumentos, sino también por lo característico de su ordenación urbana, por sus recuerdos de la historia patria y por sus manifestaciones de arte, y que, como consecuencia es necesario hacer cuanto sea preciso para confirmar la pública estimación de su valor imponderable, declara monumentos histórico-artísticos dichas dos ciudades, en cada una de las cuales el Ministerio nombrará un Comisario encargado de velar por el más exacto y fiel cumplimiento de los preceptos contenidos en el Decreto; disponiendo también que tanto las respectivas Corporaciones como los propietarios de los inmuebles enclavados en los cascos de aquellas poblaciones quedan obligados a la más estricta observancia de las leyes de defensa del tesoro artístico, municipal y de ensanche de poblaciones, y que cuando sea necesario realizar obras de reparación o reforma en inmueble que por sí solos ofrezcan escasa o ninguna relación con la finalidad de dicho Decreto, bastará para realizarlas el informe favorable emitido con carácter urgente por la Comisaría General del Servicio de Defensa del Patrimonio Artístico Nacional, previa solicitud de los interesados y propuesta del Comisario correspondiente, pero quedando además sujetos a lo que dispongan las Ordenanzas municipales y la legislación general vigente, procedimiento éste que se aplicará igualmente en los edificios de nueva planta y zonas de ensanche o apartadas del núcleo de población.

De manera que, según este Decreto, aun en las zonas de ensanche o que se hallen apartadas del núcleo de población, se impone un procedimiento en cuanto a la construcción de edificios de nueva planta que es necesario cumplir, siendo obligada la conformidad de la Comisaría General del Servicio de Defensa, a propuesta del Comisario correspondiente, *previa solicitud del interesado*. Por lo que resulta indisputable la competencia de la Dirección General de Bellas Artes para intervenir *no solamente en el casco, sino en todos aquellos casos en que la construcción, la reparación o la reforma del inmueble ofrezca escasa o ninguna relación con la finalidad de dicho Decreto, y aunque se halle en zona de ensanche o en lugares apartados del núcleo de la población de Santiago*.

Es verdad que, para facilitar la aplicación de estas disposiciones en los casos normales, el Arquitecto conservador de la Ciudad Monumental redactó en el año de 1951, de acuerdo con la Corporación municipal, unas Ordenanzas especiales en las que se estableció que fuera del recinto monumental podían autorizarse por el Ayuntamiento obras con absoluta libertad de estilo, altura y materiales, aunque en todo caso, y como norma general, se establecía que la altura máxima de las construcciones debe ser tal que no se vean aparecer por encima de las edificaciones para las personas situadas en las aceras opuestas de cualquiera de las calles comprendidas en la Ciudad Monumental. Pero, de cualquier manera,

esta norma de concreta aplicación no puede disminuir la competencia establecida en el Decreto de 9 de marzo de 1940 en favor de la Dirección General de Bellas Artes, y de las demás normas establecidas al efecto por dicho Decreto, de superior rango jurídico.

De lo antes dicho parece deducirse: a), que el particular debió haber elevado solicitud para obtener la autorización correspondiente de los órganos dependientes de la Dirección General de Bellas Artes, y b), que igualmente el Ayuntamiento, como solícito guardador de lo que el Decreto de 1940 quería a toda costa conservar intacto, debió haber puesto en conocimiento de los órganos de dicha Dirección General proyecto de construcción tan fuera de lo corriente, aunque estuviera más allá de la zona monumental.

La competencia municipal para otorgar la licencia con arreglo al artículo 17 de las Ordenanzas de Construcción de Santiago.

Según se consigna en dicho artículo las alturas de las edificaciones se acomodarán a las normas que allí se establecen, si bien *en casos extraordinarios debidamente justificados y por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento podrán sobrepasarse las alturas citadas en este artículo.*

Según, pues, este artículo 17, por un simple acuerdo corporativo, se pueden producir alteraciones de honda transcendencia en un Plan de Urbanismo debidamente aprobado, y en sus Ordenanzas de Construcción, cuando el procedimiento normal para tales alteraciones es el mismo que se impone para su aprobación inicial, oyendo a los interesados y sometándolo a la aprobación del órgano de control, con lo que se obtiene una garantía para los interesados públicos y privados afectados que no ofrece un mero acuerdo municipal.

En evitación de tales situaciones y las graves consecuencias que entrañan, el artículo 46 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 dispone que *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 fuera para edificaciones monumentales o singulares, permitiendo que, en casos concretos y excepcionales, puedan las Corporaciones modificar el régimen estatuido con carácter general por los Planes y Proyectos, pero ello siempre mediante la formación de un Plan con normas que definan las posibilidades de edificación, utilidades especiales, creación o preservación de espacios libres y determinación de perímetros o lugares afectados, sometiendo el Proyecto de modificación a información pública por el plazo de un mes; a la aprobación de la Corporación municipal con el *quorum* del artículo 303 de la Ley de Régimen local y a la superior de la Comisión provincial o Central de Urbanismo, según procediere.

Conforme a lo antes dicho, se estima que esta facultad de absoluta discrecionalidad contenida en el artículo 17 de las Ordenanzas municipales de Construcción de Santiago choca con lo dispuesto en la Ley del Suelo y con el espíritu que la informa.

El Tribunal Supremo aduce otros detalles en su razonamiento para fundamentar la sentencia, cuyo texto es el siguiente:

CONSIDERANDO: Que el Decreto de 9 de marzo de 1940 declara Monumento histórico-artístico a la Ciudad de Santiago de Compostela, prescribiendo el artículo 2.º que la Corporación municipal así como los propietarios poseedores de los inmuebles enclavados en los cascos de aquellas poblaciones, quedan obligados a la más estricta observancia de las leyes del tesoro artístico, municipal y de ensanche de poblaciones, y en el 3.º se previene que para las edificaciones de nueva planta y zonas de ensanche o apartadas del núcleo de la población es obligado para obtener licencia de construcción el informe favorable emitido con carácter urgente por la Comisaría General del Servicio de Defensa del Patronato Artístico Nacional, previa solicitud del interesado y propuesta del Comisario correspondiente; pero quedando, además, sujetos a lo que disponen las Ordenanzas municipales y la legislación general vigente.

CONSIDERANDO: Que sin autorización del Director general de Bellas Artes ni tan siquiera sin el informe favorable de tal Comisaría de Defensa del Patrimonio Artístico Nacional, el Ayuntamiento de Santiago de Compostela, por mayoría de votos, con oposición enérgica de algunos Concejales, otorgó autorización a la Empresa V. S. A., por acuerdo del Pleno, el 17 de septiembre de 1962, para construir, en solar de su propiedad, sito en la confluencia de las calles del General Franco, Gómez Ulla y Pitelos, un edificio de una altura, a la calle del General Franco, de 44,60 metros lineales, y el bloque Pitelos, de 31,90, correspondiendo en la primera de las calles citadas, 14 pisos y bajo, y en la segunda, bajo y 11 pisos, en conjunto 15 y 12 plantas en la respectiva calle.

CONSIDERANDO: Que la edificación autorizada por el Ayuntamiento compostelano había de constar de dos bloques de 15 y 12 plantas respectivamente cada uno, y si bien tales bloques se construyen fuera de la zona destinada monumental, se hallan en el casco de la población, y aun cuando fuera en la iniciación del ensanche, era obligado el informe favorable de la Comisaría General aludida en el Considerando anterior, máxime dada su proximidad a la zona monumental de la ciudad, y lejos de tal informe favorable, la propia Comisaría General, a denuncia del Comisario de la 1.ª zona a que pertenece Santiago, propuso a la Dirección General de Bellas Artes en 28 de octubre de 1963, que teniendo en cuenta todo lo legislado respecto a este particular, se ordenara al Ayuntamiento de Santiago la suspensión de las obras del edificio en cuestión y que se construye en la calle Terencia del Mórreo, esquina Pitelos, así como el envío inmediato del proyecto del citado edificio y de todos los otros que se hallan en construcción o en proyecto en la expresada zona, cuya altura supere la altura normal del caserío existente.

CONSIDERANDO: Que la Dirección General de Bellas Artes, por resolución de 5 de noviembre de 1963, ordena la suspensión de dichas obras, ya que para su ejecución no ha sido solicitada y obtenida la reglamentaria autorización de esta Dirección General de conformidad con lo establecido en el artículo 6.º del Decreto de 22 de julio de 1958, y la

de 28 de enero de 1964, de acuerdo con la propuesta formulada por la Sección del Tesoro Artístico y de conformidad al informe de la Asesoría jurídica del Departamento resolvió: 1.º Que el proyecto de obras de nueva edificación formulado por la empresa «Inmobiliaria V.» en la confluencia de las calles del General Franco, Gómez Ulla y Pitelos, de la ciudad de Santiago de Compostela, se limite a una altura máxima de ocho plantas y bajo, más el ático de terrazas y servicios en la forma que figura en el proyecto; autorizándose en este sentido las referidas obras. 2.º Que se ratifica la suspensión de las obras en cuestión en cuanto hayan superado ya o tiendan a superar las expresadas alturas, declarándose ilegales y clandestinas las que en estas condiciones se realicen o se hayan realizado. 3.º Que por la empresa constructora y a su coste se proceda inmediatamente a la demolición de las obras o estructuras que se hayan realizado sobrepasando los expresados límites.

CONSIDERANDO: Que el Ayuntamiento no impugnó el acuerdo administrativo ejecutivo aludido anteriormente, de la Dirección General de Bellas Artes, planteando el conflicto de atribuciones, con arreglo al capítulo VI de la Ley de Conflictos jurisdiccionales.

CONSIDERANDO: Que el Pleno del Ayuntamiento de Santiago el 9 de diciembre de 1964 aprobó la modificación de las Ordenanzas de Construcción y su artículo 17 quedó así redactado: La altura máxima de las edificaciones en calles y plazas será la vez y media del ancho de la calle, no pudiendo sobrepasar en ningún caso la altura de los 25 metros ni aun en las zonas afectadas por Ordenanzas especiales. Estas alturas se medirán desde la altura o borde más saliente de la cornisa hasta el nivel medio de la rasante de la calle. Los testimonios de los aludidos acuerdos vienen suscritos por el Secretario del Ayuntamiento de Santiago de Compostela el 30 de julio de 1965 (folio 2).

CONSIDERANDO: Que si bien del propio artículo 17 de la Ordenanza de Construcción en la fecha del otorgamiento de la licencia de construcción de la edificación a que se viene haciendo referencia, antes de su reforma disponían que «en las plazas y calles de primer orden, la altura máxima de las edificaciones será el ancho de la calle incrementada en seis metros. En las de segundo orden la altura máxima será el ancho de la calle incrementada en cuatro metros. En las de tercer orden la altura máxima será el ancho de la calle incrementada en dos metros. Estas alturas se medirán desde la altura o borde más saliente de la cornisa hasta el nivel medio de la rasante de la calle. En casos extraordinarios debidamente justificados, y por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, podrán sobrepasarse las alturas citadas en este artículo». La altura de los edificios autorizados excede, con mucho, de la estrecha calle en que están emplazados de lo permitido en dicho artículo, y si bien la licencia la otorgó el Pleno municipal, la altura excepcional tendría que justificarse, lo que no se acredita, y para ello se precisaría, como se tiene argumentado ya, el informe favorable del Comisario general del Patrimonio Artístico Nacional, que hemos visto no existe en el expediente. En cuanto a las prescripciones de las Ordenanzas especiales de la Ciudad Monumental, no nos haremos eco, por no estar aprobadas ni por la Di-

rección General de Bellas Artes, ni por la Comisión Central de Urbanismo, que por ser Santiago población de más de 50.000 habitantes requiere tal aprobación (arts. 20, 28 y 33 de la Ley del Suelo).

CONSIDERANDO: Que la Academia de Bellas Artes de La Coruña y la Real de San Fernando dictaminan en contra del proyecto de obras autorizadas por el Ayuntamiento de Santiago de Compostela.

CONSIDERANDO: Que por imperio del artículo 1.º del Decreto de 9 de marzo de 1940, por el que se declara monumento histórico-artístico a la ciudad de Santiago, y, en relación con el artículo 8.º del Real Decreto-ley de 9 de agosto de 1926, queda adscrita dicha ciudad al suelo de la Nación, inclusión cuyo ámbito comprende, aparte de la zona estrictamente monumental, las zonas de ensanche, pues así lo dispone el artículo 21 del citado Real Decreto-ley, y las edificaciones modernas, de acuerdo con su artículo 22, y más en concreto así lo declara, en relación a tal ciudad, el párrafo último del artículo 4.º del Decreto de 9 de marzo de 1940, que extiende la jurisdicción de la Comisaría del Servicio de Defensa del Patrimonio Artístico Nacional a las «zonas de ensanche o apartadas del núcleo de población», sin que se fije un mínimo de metros de estas zonas, las que están limitadas por el proyecto adecuadamente aprobado.

CONSIDERANDO: Que en virtud de lo dispuesto en los artículos 3.º de la Ley de 13 de mayo de 1933 y 18 del Reglamento para su aplicación, de 16 de abril de 1936, compete a la Dirección General de Bellas Artes la conservación del patrimonio histórico-artístico nacional y de conjuntos urbanos y parajes pintorescos que deben ser preservados de destrucción o reformas perjudiciales, y según el 6.º del Decreto de 22 de julio de 1958, es preceptiva la aprobación de la meritada Dirección General para las obras que pretendan modificar edificios, calles o plazas inmediatas a monumentos y zonas artísticas, y los de nueva construcción en igual emplazamiento o que alteren el paisaje que lo rodea o su ambiente propio, caso de estar aislado, y, en fin, cuantas puedan proyectarse en los monumentos mismos de cualquier categoría nacional, provincial o local, disponiendo dicho último precepto que las obras ejecutadas sin este requisito serán reputadas clandestinas y podrán ser removidas o reformadas por orden de la repetida Dirección General, a cargo de los propietarios, Ayuntamientos o Diputaciones en su caso.

CONSIDERANDO: Que según el artículo 60, apartado a), de la Ley del Suelo y Ordenación urbana, las construcciones en lugares inmediatos o que formasen parte de un grupo de edificios de carácter artístico, histórico o arqueológico, habrán de armonizar con el mismo; y un rascacielos de la envergadura que pretende la recurrente, resulta un apéndice monstruoso que desequilibra la línea media de altura de los monumentos compostelanos, incluso de las propias torres de la catedral, y no se concibe que se pretenda destinar tal rascacielos a hotel de turistas y arqueólogos nacionales y extranjeros, que vienen a admirar los monumentos de la ciudad y su conjunto armónico, pues se irían de Santiago con una impresión desoladora, que perjudicaría al turismo y por ende a la propia industria hotelera, y que nos haría desmerecer ante el mundo artístico y arqueológico.

B) RESEÑA DE SENTENCIAS

I. AGUAS.

1. *Aguas públicas.*

A tenor de los artículos 28, 29 y 30 de la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879, el álveo o cauce natural de las corrientes discontinuas formadas por aguas pluviales al no correr por propiedad privada son de dominio público, y a tenor de lo establecido en el artículo 31 de la misma repetida Ley, aunque fuese privado el dominio del álveo de las repetidas aguas pluviales, ello no autoriza para hacer labores ni construir obras que puedan hacer variar el curso natural de las mismas en perjuicio de terceros. (Sentencia de 4 de junio de 1966).

2. *Aguas subterráneas.*

En el artículo 39 de la Ley de Minas de 19 de julio de 1944 se establece que los concesionarios de explotaciones mineras podrán utilizar libremente las aguas subterráneas que alumbran en sus trabajos «previas las autorizaciones que reglamentariamente procedan», y en relación con dicho artículo, el 128 del Reglamento de Minas remite en todo caso a lo que determine y se tramite con arreglo a la Ley de Aguas. (Sentencia de 11 de junio de 1966).

II. BIENES.

1. *De dominio público: deslinde.*

Las operaciones de deslinde no constituyen un estado definitivo al quedar subordinadas a lo que resulte del juicio ordinario de propiedad, ya que al existir una inscripción registral a favor de los particulares interesados son ellos los que tienen la posesión y por consiguiente es a la Administración a quien le incumbe ejercitar la acción reivindicatoria correspondiente y pedir la nulidad del asiento registral. (Sentencia de 27 de junio de 1966).

2. *Reivindicación.*

Es correcto el acuerdo municipal ordenando al plantador de pinos en un terreno municipal que deje éste en el estado que antes tenía si no había transcurrido un año desde que la plantación se hizo. (Sentencia de 20 de junio de 1966).

III. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.

1. *Naturaleza.*

No es de carácter civil, sino administrativo el contrato por el que se

enajenan los terrenos resultantes de la obra urbanizadora realizada por la Comisaría. (Sentencia de 31 de mayo de 1966).

2. *Daños y perjuicios.*

El artículo 92 del Reglamento de Contratación señala que para que existan daños o perjuicios indemnizables, no basta con fijarlos, sino que además de ello, se hace indispensable acreditar también que los mismos provienen de incumplimiento de obligaciones por dolo, negligencia o morosidad, o de cualquiera otra contravención reglamentaria; por lo que, para su efectividad legal, es cuando menos indispensable demostrar la existencia de tal obligación infringida. (Sentencia de 4 de julio de 1966).

IV. EXPROPIACIÓN FORZOSA.

1. *Convenio expropiatorio.*

Preciso es analizar el carácter y naturaleza del convenio de 15 de junio de 1942 celebrado entre la entonces entidad expropiante, el Ayuntamiento de Vigo, y la recurrente, convenio, por un lado perfectamente legal a tenor del artículo 24 y siguientes de la Ley de 1954, y, por otro, típicamente administrativo, ya que los acuerdos amigables celebrados entre la Administración y el sujeto de un expediente expropiatorio tienen por finalidad específica fijar el precio, y su naturaleza civil o administrativa dependerá de su objeto o materia, materia que aquí no es exclusivamente el precio, sino la desconfianza de la recurrente a que el Ayuntamiento de Vigo no hiciera la obra de referencia, presupuesto que, como se verá después, servirá para interpretar tal contrato, contrato administrativo, no sólo por la naturaleza del mismo y su finalidad, finiquitar y evitar un expediente de expropiación, sino por la causa del mismo—una expropiación—, pues el Ayuntamiento de Vigo alegó como causa legitimadora de la expropiación de referencia una obra pública, potestad pública, competencia municipal y aspecto teleológico de la cuestión que situaron a la Administración expropiante en un nivel de superioridad, al rodearse de cláusulas exorbitantes y de la potestad pública de expropiar, rompiendo el binomio de todo contrato de Derecho civil, reciprocidad e igualdad, conculcando el principio de igualdad típica de toda regulación privativa del Derecho civil, incidiendo dicho convenio en un procedimiento expropiatorio, a tenor de un trámite en él previsto, asimilando el carácter de éste, convenio preestablecido por el artículo 24 de la Ley 1954 y 112 del Reglamento de 14 de julio de 1924, carácter administrativo que se ve corroborado por el Tribunal Supremo en sus sentencias de 21 de junio de 1951, 13 de noviembre de 1956, 9 de octubre de 1957, 10 de mayo de 1961, 24 de octubre de 1960, 18 de mayo de 1963, 3 de junio de 1963 y 3 de enero de 1964, entre otras. (Sentencia de 2 de junio de 1966).

2. *Reversión.*

No es el derecho de reversión la continuación de un expediente expropiatorio, según consignaron las sentencias de 5 de noviembre de 1960 y 27 de abril de 1964. (Sentencia de 2 de junio de 1966).

V. HACIENDAS LOCALES.

1. *Contribuciones especiales.*

La división en dos expedientes paralelos de la obra de instalación de alumbrado en la calle de Pallars, a ejecutar con cargo al mismo presupuesto ya mencionado y tratándose de una sola obra, infringe el artículo 317 de la Ley de Régimen local y el artículo 9.º del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales y elude manifiestamente la preceptiva constitución de la Asociación de Contribuyentes. (Sentencia de 28 de mayo de 1966).

2. *Recurso económico-administrativo.*

El acto de liquidación de una obligación fiscal, cualquiera que sea el vicio que lo invalide, entraña un acto de naturaleza económica, comprendido en el artículo 1.º, 2, *a*) del Reglamento de 26 de noviembre de 1959, y por ello, mientras no se emprenda y agote la vía económico-administrativa no causa estado y no puede ser combatido judicialmente, según terminantemente establece el artículo 37, 1, de la Ley antes citada, imponiéndose la declaración de inadmisibilidad que preceptúa el artículo 82, apartado *c*), sin que pueda aducirse que se impugna la norma general, es decir, la Ordenanza reguladora del arbitrio, pues es lo cierto que en este caso la empresa recurrente esperó, tal como se deduce de los autos, a que se le practicara la oportuna liquidación—caso del párrafo tercero del artículo 39 de la Ley jurisdiccional—y en esos supuestos es obligado apurar en forma debida y con sujeción a las normas reglamentarias la vía económico-administrativa, dada la naturaleza del acto recurrido. (Sentencia de 11 de junio de 1966).

VI. LEYES.

La *lex specialis* debe aplicarse con preferencia a la *lex generalis*. (Sentencia de 21 de junio de 1966).

VII. POLICÍA MUNICIPAL.

1. *Finca ruinosa.*

Los Ayuntamientos actúan en casos de ruinas, con facultades regladas, debiendo por esto enjuiciarse las características de seguridad del

inmueble, tomando como base los informes técnico-facultativos, pues ellos tienen que suministrar los elementos necesarios para poder enjuiciar respecto de la cosa discutida, cuales son las circunstancias de conservación, posibilidad o no de consolidación, reparaciones o demolición a realizar, verdadero alcance de su estado, etc., para de esto deducir si cabe calificar su situación de ruinoso, o si la decadencia es de menor gravedad y es factible su conservación con la adopción de medidas ordinarias de arreglo, acorde con decisiones de este alto Tribunal, entre otras, de 21 de marzo de 1964. (Sentencia de 4 de julio de 1966).

2. *Licencias de edificación.*

Toda construcción como dicen de consuno el artículo 165 de la Ley citada y el artículo 21 del Reglamento de Servicios obliga a la previa obtención de licencia, como instrumento para la efectividad de los planes y ordenanzas; y es ilegal la obra que se efectúe sin licencia o que extralimite la otorgada. (Sentencia de 4 de junio de 1966).

3. *Permiso de ocupación de vía pública.*

Tratándose, pues, de licencias verbales otorgadas bajo la condición de retirar las casetas sus dueños cuando el Ayuntamiento lo creyese oportuno, una vez llegado este momento, y dictado acuerdo municipal, fundado en motivos higiénicos, urbanísticos y de mejor servicio público, evidente es que el Municipio se atuvo con exactitud al artículo 16, 1.º, del Reglamento de Servicios, de revocarse las licencias «cuando desaparecieron las circunstancias que motivaron su otorgamiento», es decir, el cumplimiento de la voluntad municipal a cuya merced estaba la concesión. Consecuencia de esto es, también, que no hubo expropiación ni apropiación por el Ayuntamiento de tales casetas, sino simplemente se adoptó la medida complementaria de lo principalmente acordado, de retirarlas del espacio de dominio público, donde estaban sitas, si en el plazo dispuesto no las quitaban ellos libremente, depositándolas los funcionarios ejecutores en el local destinado a dichos efectos. (Sentencia de 13 de junio de 1966).

VIII. RÉGIMEN JURÍDICO.

1. *Acto: vicio de forma.*

El artículo 293 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales y el 48, 2, de la Ley citada de Procedimiento administrativo, requieren, para la nulidad del acto, que la infracción sea sustancial o que se haya producido indefensión al particular, y ninguno de ambos supuestos se da en el actual caso. Al contrario, porque la no inclusión en la notificación de los términos literales del acuerdo, transcribiéndose si sus términos y conceptos principales, sólo sería infracción accidental y de nula importancia; y, por otra parte, el

interesado dispuso y ejerció todos los demás medios de defensa. En resumen, no ha lugar a declarar la nulidad de actuaciones. (Sentencia de 24 de junio de 1966).

2. *Contencioso-administrativo: previo pago.*

Es reiterada la doctrina de esta Sala (la cuarta), al decir que se cumple con el requisito del previo pago cuando se deposita el numerario a disposición de la autoridad del ramo administrativo pertinente en una Caja del Estado, y como la General de Depósito es un organismo estatal, debe hacer en ella ese ingreso, porque de esta manera la autoridad reseñada podrá decretar la efectividad sancionadora; como así sucedió por lo expuesto; sin contar que ese ingreso, de no haber tenido lugar lo que antes se dice, no constituye con arreglo a la Ley vigente un requisito procesal de naturaleza habilitante para accionar, dado que de no acompañarse el documento en que así figure con el escrito impulsador de la pretensión, constituye omisión subsanable con arreglo al artículo 129, número 1.º, de la Ley jurisdiccional; por ende esta alegación es a todas luces, en el caso que se enjuicia, improcedente. (Sentencia de 11 de junio de 1966).

3. *Previo pago: justificación.*

El artículo 57 de la Ley jurisdiccional exige de manera terminante que al escrito de interposición del recurso se acompañe, entre otros documentos, el acreditativo del pago en las Cajas del Tesoro público o de las Corporaciones locales, en los asuntos sobre contribuciones, impuestos, arbitrios, multas y demás rentas públicas y créditos definitivamente liquidados en favor de la Hacienda y en los casos que proceda con arreglo a las leyes, de donde se deduce claramente que el pago previo de la cantidad controvertida ha de ser condición habilitante para el ejercicio de la acción contenciosa, y así se reconoce en numerosas sentencias, entre otras, las citadas en los vistos, manteniéndose además en reiterada jurisprudencia de esta Sala que no es viable la subsanación permitida en el artículo 129, número 1, de la Ley (sentencia de 26 de junio de 1965), es decir, que no se subsana el defecto con la presentación de la carta de pago acreditativa de haberlo verificado más tarde, en trámite ya el recurso, y muchas veces después de contestada la demanda, según se ha declarado también por esta Sala, pues lo único que debe subsanarse es la justificación de que se pagó con anterioridad a la iniciación del recurso, toda vez que lo contrario equivaldría a legar de un modo patente aquella condición del «pago previo». (Sentencia de 5 de mayo de 1966).

IX. URBANISMO.

1. *Contribuciones especiales: Ley del Suelo.*

Ya en la sentencia de 29 de mayo de 1962 se declara que la actuación de la Ley del Suelo requiere una aplicación conjunta de fines, medios y procedimientos, de tal forma que los medios económicos señalados en la misma no pueden ser utilizados para supuestos distintos

de los contemplados por la Ley, sino sucesivamente para financiar las obras comprendidas en un proyecto de primera o nueva urbanización o de reforma interior o extensión, tramitado conforme a aquélla y con sujeción a los requisitos que la misma establece. (Sentencia de 10 de junio de 1966).

2. *Canon de urbanización.*

El canon de urbanización inicialmente señalado a un propietario que urbanice tiene el carácter de provisional y puede ser modificado si las obras terminan al cabo de varios años y resultan más costosas, debiendo tenerse en cuenta que la conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto de 13 de febrero de 1948, por el que se dictan normas para la urbanización del sector de la prolongación de la avenida del Generalísimo, los propietarios de una manzana, a quienes se autorice la edificación, vienen obligados a contribuir económicamente al costo de las obras de las plazas, parques o grandes avenidas, proyectadas en el polígono, lo cual se establece en relación con el costo total de las instalaciones, y en proporción a los beneficios que a los propietarios han de reportar, y no cabe, por consiguiente, entender que unos índices o cálculos iniciales referidos nada menos que a los años 1950 y 1951, puedan determinar el cumplimiento o liberación de aquellas obligaciones, salvo que así se preceptuara por una disposición legislativa, con rango bastante para derogar, modificar o alterar lo dispuesto en el Decreto de referencia. (Sentencia de 13 de mayo de 1966).

3. *Respeto a los planes.*

Es principio inconcuso, en el que se asienta todo el régimen urbanístico, el de absoluto respeto al Plan, cual proclama el artículo 45 de la Ley del Suelo y Ordenación urbana y recoge el Tribunal Supremo (Sala cuarta), sentencia de 19 de junio de 1964, y que se traduce en la no legalización de obras que contraríen el Plan, cuales son, como es excusado razonar más, las realizadas en una calle señalada en el Plan, y no es dable a un Ayuntamiento desentenderse de las normativas del Régimen local y del urbanístico, particularmente en lo que atañe a la exigibilidad de la licencia de obras y de la observancia del Plan de ordenación urbana, con el riguroso respeto a sus espacios libres que recuerda la Ley 158 de 2 de diciembre de 1963. (Sentencia de 4 de junio de 1966).

X. ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE.

La sentencia del Tribunal Supremo de 18 de junio de 1965 establece que conforme a los artículos 1.º y 7.º de la Ley de Puertos y no obstante el carácter de bien de dominio nacional público que en ellos se asigna a la zona marítimo-terrestre, puede reconocerse la existencia de fincas de propiedad particular en ella enclavadas o colindantes con el mar, cuyos dueños ostenten la plenitud de sus derechos dominicales. (Sentencia de 27 de junio de 1966).

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO.