

1. COMENTARIO MONOGRAFICO

LA LICENCIA MUNICIPAL DE OBRAS EN LA ZONA MARITIMO-TERRESTRE

340.142:351.778.511

por

Nemesio Rodríguez Moro

Con anterioridad a la Ley de Costas de 26 de abril de 1969 estaba sometido a gran discusión el tema de si era competente el Ministerio de Obras Públicas, al que correspondía la policía de conservación del dominio público en la zona marítimo-terrestre, para otorgar no sólo la concesión de aprovechamiento de determinada porción de dicha zona, sino también la autorización para la realización de las obras que pudieran llevarse a cabo en la porción concedida, o si, por el contrario, la autorización o licencia para tales obras era de competencia de la Administración municipal correspondiente, produciéndose, así, una concurrencia de competencias de los varios organismos públicos a los que la Ley atribuye facultades diversas por razón de la materia.

Hasta no hace mucho se mantenía por algunos la tesis de que era el Ministerio de Obras Públicas el único que tenía facultades legales tanto para otorgar la concesión como para conceder la autorización en orden a llevar a cabo las construcciones que el concesionario hubiera de levantar en la porción de dominio público concedida, considerando que ninguna competencia le correspondía a las autoridades municipales. (Puede verse, al efecto, el trabajo de

GONZALO RODRÍGUEZ, «La licencia municipal de construcción en las Zonas marítimo-terrestre y portuaria», en el número 51 de la *Revista de Administración Pública*, septiembre-diciembre de 1966.)

La argumentación en que tal tesis se basaba carecía de respaldo legal, con arreglo a lo dispuesto en la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928. Hoy la controversia no cabe en absoluto después de publicada la Ley de Costas de 26 de abril de 1969 y el texto refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976. En el preámbulo de la primera de las leyes citadas ya se dice que «se procura dar eficacia a la acción de los organismos y servicios del Estado, que tiene que resultar primordial en la práctica, pero respetando la competencia propia de otras Corporaciones o Entidades, como las locales». Y la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955 establece esta competencia en favor de las Corporaciones locales, competencia que aún se consigna más categóricamente en el nuevo texto refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, en cuyos artículos 178 y siguientes no sólo se establece que la competencia para otorgar las licencias de obras compete al Municipio respectivo, sino que de modo expreso lo consigna en relación con los bienes de dominio público al decir: «*Cuando los actos de edificación y uso del suelo se realicen por particulares en terrenos de dominio público se exigirá también la licencia, sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que sea pertinente otorgar por parte del Ente titular del dominio público*».

Y así bien se establece en el artículo 180, modificando en ello la primitiva Ley del Suelo de 1956, que «cuando los actos relacionados en el artículo 178 que se promuevan por órganos del Estado o Entidades de Derecho público que administren bienes estatales, *estarán igualmente sujetos a licencia municipal*».

(Manteniendo la tesis contraria a la del señor GONZALO RODRÍGUEZ, en el trabajo antes citado, puede verse el trabajo de RODRÍGUEZ MORO: «Las diversas competencias que concurren en la Zona marítimo-terrestre», núm. 52 de la *Revista de Administración Pública*, enero-abril de 1967.)

Nuestro Tribunal Supremo viene sustentando la tesis de que en tal zona concurren diversas competencias, y que es a la Administración municipal a la que corresponde otorgar la licencia de obras correspondiente. Así, últimamente, en la sentencia de *17 de marzo de 1980* (Aranzadi 2.201), sentencia que va a ser objeto de este breve comentario, y en la que se considera ajustado a derecho el acto

administrativo municipal del Ayuntamiento de Cartagena, que denegó a un particular la licencia de obras para construir en la zona marítimo-terrestre un almacén para embarcaciones deportivas, por considerar que tal edificación infringía la normativa urbanística vigente en aquel lugar.

Las afirmaciones del Tribunal que sientan las bases de su fallo pueden sintetizarse en las siguientes:

a) En la zona marítimo-terrestre, que es un bien de dominio público, se da una concurrencia de competencias, en cuanto que al Ministerio de Obras Públicas le corresponde la materia relativa a la concesión o autorización para que quien lo solicite obtenga o no dicha concesión en los términos que dicho Ministerio estime conveniente establecer, en tanto que al Ayuntamiento respectivo le está atribuida la competencia de policía en relación, entre otras actividades, con las obras que se trate de llevar a cabo en aquella porción del terreno de dominio público objeto de la concesión. Y tales competencias son concurrentes, sin que en su ejercicio deban obstaculizarse los diversos órganos públicos en cuanto a sus propias y específicas facultades.

b) La zona marítimo-terrestre se halla dentro del término municipal respectivo, pues no es admisible suponer que tales porciones de dominio público queden al margen, ya que, como establece la Ley de Régimen local, el Estado español se halla integrado por las Entidades naturales que constituyen los Municipios, agrupados territorialmente en Provincias, entendiéndose por término municipal el territorio a que extiende su jurisdicción un Ayuntamiento (artículos 1 y 11). Y por ello no cabe que haya una parte de territorio nacional que no esté integrada en un Municipio.

c) Así como el propietario viene obligado a pedir la correspondiente licencia municipal si trata de llevar a cabo alguna de las actividades a que se refiere el artículo 165 de la Ley del Suelo (en la actualidad, el 178 del vigente texto refundido de 9 de abril de 1976), de igual modo el concesionario de una porción de terreno de dominio público que vaya a realizar cualquiera de las actividades a que se refiere el mencionado artículo habrá de pedir la correspondiente licencia municipal, sin la que no puede legalmente llevar a cabo tales actividades.

La verdad es que en la actualidad se ha despejado cualquiera clase de duda sobre el particular al haberse expresamente estable-

cido en el artículo 178 de la vigente Ley del Suelo precepto específico para obras a realizar por particulares en terrenos de dominio público, según antes ha quedado consignado.

d) No se halla vinculado al otorgamiento de la licencia de obras el Ayuntamiento por haber informado favorablemente el expediente de concesión tramitado al efecto por el órgano correspondiente del Ministerio de Obras Públicas, pues tal informe no tiene más valor que el de un mero informe, y es luego, en el expediente municipal que se tramite para resolver si debe o no otorgarse la licencia solicitada, licencia que tiene el carácter de reglada, cuando el Ayuntamiento, con todos los elementos de juicio a la vista, podrá resolver si se ajusta o no el proyecto a la normativa urbanística y si, en consecuencia, ha de otorgarse o denegarse la licencia solicitada.

Creemos conveniente llamar la atención de las autoridades municipales para que en este particular se obre con la mayor precaución y prudencia, a fin de evitar que puedan luego surgir reclamaciones a pretexto de que como a nadie le es lícito ir contra sus propios actos, debe el Ayuntamiento mantener su punto de vista dado en el informe, pues de otro modo se llamaría a engaño el concesionario que ha obtenido la concesión para un específico uso que después el Ayuntamiento no le deja llevar a cabo. Por eso entendemos que si no se tienen elementos de juicio suficientes en el momento de emitir el informe, se haga constar que el Ayuntamiento se reserva el derecho de conceder o denegar la licencia correspondiente, a la vista de todos los elementos de juicio que hayan de aportarse al expediente municipal que se tramite al efecto.

Una situación un tanto análoga se contempla en el párrafo 3.º del artículo 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales en el que se supedita el otorgamiento de la licencia de obras a que sea ya autorizado el destino a que va a dedicarse una concreta construcción o instalación. Y como dice la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 1980 (Aranzadi 2.715), «siempre que se proyecte una obra con unas especiales características impuestas por un destino preciso que las exija, no se podrá conceder autorización para realizar dichas obras sin el condicionado previo de la declaración municipal de procedencia de la licencia de la actividad para la que se proyecten las mencionadas obras», evitándose de este modo los perjuicios que podrían seguirse para quien realiza la construcción con un específico destino, y así lo manifiesta, destino que luego no se le autoriza a realizar.

Para un conocimiento más acabado y completo de la argumentación del Tribunal, se transcriben a continuación los considerandos de la sentencia de 17 de marzo de 1980, objeto de este comentario, en la parte que se han estimado de mayor interés para el lector. Dicen así:

CONSIDERANDO: Que las pretensiones que se ejercitan en este recurso, al postular la parté actora la nulidad de los acuerdos de la Comisión Municipal Permanente del Ayuntamiento de Mazarrón, adoptados el 2 de mayo y el 31 de julio de 1974, por los que se denegaba al hoy actor la licencia de obras para edificar un almacén dedicado a embarcaciones de recreo, y 5 de junio y 31 de julio de 1974, en los que se elevaba a definitiva la suspensión de las obras y se disponía la demolición de las mismas, las fundamenta el demandante en la concesión administrativa, que se le otorgó por el Ministerio de Obras Públicas en 28 de septiembre de 1973, por la que se le autorizaba la construcción de un almacén de embarcaciones de recreo en Cabeza de la Cebada (zona marítimo-terrestre) del término municipal de Mazarrón, ya que dicha concesión, decretada previo informe favorable del Ayuntamiento correspondiente, implica, para la Corporación municipal, la obligación de acceder al otorgamiento de la licencia y, consecuentemente, resulta improcedente la suspensión definitiva de las obras y la demolición de todo lo construido como ordenan los acuerdos impugnados en la segunda de las pretensiones que se actúan; tesis que combate la representación y defensa del Ayuntamiento demandado al afirmar la concurrencia de competencias que se da en el presente supuesto y permite y obliga, a su vez, a la Corporación municipal a realizar su función de policía e intervención en la actividad de los administrados por medio de la concesión o no de la licencia, que no viene condicionada por la autorización demanial, ni por el informe favorable que se emitió en el expediente ministerial, ya que éste no es vinculante, imponiéndose la denegación de la licencia debido a los acuerdos de suspensión general de otorgamiento de licencias y la aplicación de las normas de planeamiento dictadas para la Provincia de Murcia, lo que conlleva la legitimidad de la suspensión de obras y subsiguiente demolición de lo construido, por tanto, a la vista de las posiciones antagónicas sostenidas por los litigantes se hace necesario enjuiciar las cuestiones propuestas para, en definitiva, pronunciarse sobre la legalidad de los acuerdos impugnados.

CONSIDERANDO: Que la primera de las cuestiones propuestas a la decisión de la Sala, *la posible concurrencia de competencias*, impone su conocimiento prioritario, ya que la solución que se adopte condiciona toda la problemática del recurso, por ello es necesario examinar, teniendo presente la normativa aplicable y la doctrina jurisprudencial complementadora del Ordenamiento jurídico, *cuál sea la intervención que corresponde a las Corporaciones municipales sobre las obras a realizar en los terrenos objeto de una concesión demanial otorgada por la Administración Central y a este fin hay que resaltar que el Tribunal Supremo, en sentencias de 24 de enero y 16 de mayo de 1966, tiene declarado que la competencia municipal al efecto*

de otorgar licencias para obras de construcción nunca puede ser negada, sin que esta competencia pueda significar la exclusión de la ministerial, y ello porque la firmeza o inatacabilidad jurídica de la concesión administrativa ha de operar solamente en cuanto al contenido propio del acto concesional que, en este caso, se refiere a la autorización de uso, exclusivo o privativo, de una pertenencia de dominio público marítimo, cual es la denominada zona marítimo-terrestre —según lo establecido en el artículo 1.º de la Ley de 26 de abril de 1969, núm. 28/69—, pero sin que la aludida firmeza obstaculice el ejercicio de la actividad de policía municipal, por no incidir en el contenido propio de la concesión demanial, sino que es, por completo, ajena al acto de permisión emanado de los órganos de la Administración General del Estado; no obstante habrá que precisar si las pertenencias del dominio público marítimo forman parte integrante del territorio municipal y, por tanto, si aquellas zonas están incursas en la esfera de atribuciones del Ente local y a este respecto hay que consignar que el artículo 1.º1 de la Ley de Régimen local dispone que «el Estado Español se halla integrado por las Entidades naturales que constituyen los Municipios, agrupados territorialmente en Provincias», entendiéndose por término municipal el territorio a que extiende su jurisdicción un Ayuntamiento, según previene el artículo 11 de la misma Ley y el artículo 2.1 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de Entidades locales de 17 de mayo de 1952, de cuyos preceptos se infiere que no existe división entre términos municipales y terrenos de dominio público, y así lo pone de manifiesto el citado artículo 1.º del Texto refundido de 24 de junio de 1955, y, en materia de urbanismo, el artículo 1.º de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, que es mantenido por la Ley 19/1975, de 2 de mayo, en toda su integridad, las extiende a todo el territorio nacional, lo que implica que la zona marítimo-terrestre se encuentra dentro de la esfera de atribuciones de los Ayuntamientos, aunque haya de distinguirse entre la competencia por razón del dominio y la jurisdicción que el Municipio ejerce a través de la competencia propia de sus órganos privativos, en el ámbito espacial que enmarca el término municipal, pues, de lo contrario, se incurriría en el confucionismo de equiparar los conceptos de propiedad por un lado y jurisdicción por otro, posición ésta mantenida por el Consejo de Estado en sus dictámenes de 10 de mayo de 1952 y 14 de febrero de 1957 y que ratifica el Decreto de la Presidencia, resolutorio de conflicto de atribuciones, de 8 de noviembre de 1962, al consignar, en el último de sus razonamientos, que «el territorio nacional no se distribuye en términos municipales de una parte, y de otra, territorios o bienes de dominio público, sino sólo en términos municipales; y, además, y sobre todo porque el dominio público, cualquiera que pueda ser la configuración teórica, está concebido en nuestro Derecho positivo, no como una relación de poder, sino como una relación de propiedad, según los artículos 338 y 339 del Código civil establecen», y sin que tal conclusión quede desvirtuada por la Ley de 26 de abril de 1969, núm. 28/69, por cuanto si declara el dominio público sobre la zona marítimo-terrestre —artículo 1.º2—, deja a salvo las facultades atribuidas a los Municipios por la Ley de Régimen local —artículo 10.1, párrafo 2.º—, y no exime al titular de la concesión de obtener

las *licencias*, permisos y autorizaciones legalmente procedentes —art. 15—, viniendo a sancionar, de esta manera, la concurrencia de competencias en la zona marítimo-terrestre, quedando atribuida a la competencia municipal el otorgamiento de licencias a tenor de lo dispuesto en los artículos 101 de la Ley de Régimen local, 1.º, 3.º, 5.b), 8 y 21 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955, 165 y 166 de la Ley del Suelo y 6.º del Decreto de 30 de noviembre de 1961.

CONSIDERANDO: Que *la concesión en zona marítimo-terrestre sólo atribuye al particular beneficiario el uso exclusivo de terrenos en dicha zona, conservando la titularidad dominical el Estado, por consiguiente, así como al propietario no le es suficiente con la facultad de construir, inherente a su derecho de propiedad, y para ejercerla precisa de la licencia municipal de obras, también el concesionario necesita de tal licencia, aunque la autorización que la concesión entraña permita la edificación proyectada, y así lo ha entendido la jurisprudencia, a partir del año 1961*, en sus sentencias de 20 de mayo de 1961, 29 de marzo de 1963, 13 y 15 de octubre de 1964, indicando esta última que «para la realización de una obra, se necesita la concurrencia de los permisos de varias autoridades u organismos administrativos, cada uno con privativas y específicas competencias, en razón a las finalidades de interés público que, respectivamente, tutelan o cumplen..., siendo obligación de cada órgano administrativo velar por el cumplimiento que a él atañe», de 30 de junio de 1965, que declara exigible la licencia municipal, de 2 de octubre de 1967 y 24 de enero de 1974, que reitera una constante doctrina de nuestro más Alto Tribunal, declarada en las sentencias que expresamente se citan, estimatoria de la competencia de las Entidades locales para la concesión de licencias administrativas de obras, doctrina que no varía por la vigencia de la Ley 28/69, que respeta, como se ha dicho y pone de relieve la última de las sentencias citadas, la competencia municipal en materia de licencias de obras, como lo demuestra la propia Orden ministerial de 28 de septiembre de 1973, que si bien autoriza la construcción del almacén, lo condiciona a la obtención de la licencia procedente y le obliga a cumplir las disposiciones vigentes que afectan al dominio público concedido, especialmente las correspondientes a licencias y ordenaciones urbanísticas —condiciones 15 y 16—, por tanto, habrá que examinar si procede o no la concesión de la licencia municipal de obras en orden a la edificación que se pretende construir.

CONSIDERANDO: Que *el carácter esencialmente reglado de la licencia de edificación, como modalidad de la intervención del Ente municipal en la actividad urbanística de los administrados, configura un acto administrativo de coordinación entre las facultades inherentes al derecho de dominio y la normativa que tutela los intereses públicos* —sentencia de 14 de marzo de 1974—, de ahí que el Tribunal Supremo haya declarado que «al consistir simplemente los actos de licencia en una mera remoción de los límites, en cuanto al ejercicio de un derecho preexistente en el administrado; o dicho en palabras de la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de diciembre de 1959, se trata de una autorización concedida a un particular para realizar lo que está permitido y precisamente se exige para averiguar si se cumplen las

condiciones requeridas, ya que de acuerdo con su carácter, el acto licencia postula inmanentemente una obligada adecuación a la norma, no sólo como presupuesto existencial sino incluso de lícita vigencia» —sentencia de 11 de octubre de 1974—, por tanto, habrá que examinar si existe o no obstáculo legal para el otorgamiento de la licencia, y a este fin debe consignarse que tanto al momento de presentarse la solicitud de licencia por el interesado, como en la fecha en que se resolvió su petición, se hallaba vigente el acuerdo de suspensión de licencias adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Mazarrón en sesión celebrada el 11 de octubre de 1973, lo que impediría, dada la firmeza del acuerdo que no se ataca ni a través de la situación jurídica individualizada, el otorgamiento de tal licencia; pero es más, estando vigentes las Normas de Ordenación Complementaria y Subsidiarias de Planeamiento para la Provincia de Murcia, publicadas en el *Boletín Oficial* de dicha Provincia de 16 de mayo de 1972, y declaradas de obligado cumplimiento en la primera de dichas normas, no cabe duda alguna, que si las edificaciones que se pretenden construir no se adaptan a tales normas, sería de aplicación el artículo 11.2 del Reglamento de Servicios y, consecuentemente, no podría concederse la licencia, por ello la Corporación municipal tuvo que denegar la licencia, ya que el proyecto conculcaba lo dispuesto en la Norma 31, tanto en su volumen, como en la extensión de la parcela, y *no se diga que el Ayuntamiento había prestado su consentimiento al informar favorablemente la petición de autorización para edificar en zona marítimo-terrestre, puesto que el informe ni es vinculante para la Administración Central, el artículo 10.2 de la Ley de Costas sólo lo estima ilustrativo* al distinguir entre informe favorable necesario, como es el del Ministerio de Marina, y la audiencia que se concede a otros Organismos y entre ellos a los Ayuntamientos interesados, *ni tampoco para la Corporación local, ya que su actividad viene condicionada por el principio de legalidad, que permite anular un acto de esta naturaleza cuando contradiga o incumpla la normativa establecida*, debiendo por consiguiente estimar bien denegada la licencia y sin que tal conclusión se oponga al hecho de que la resolución municipal se tomara fuera del plazo que señala el artículo 9.5.º del Reglamento de 17 de junio de 1955, dado que el particular pudo, como señala el apartado 7.º, a), del aludido precepto, acudir a la Comisión Provincial de Urbanismo, y si no lo hizo, deberá someterse a la decisión municipal que se produjo, puesto que la anulación del acto ni se solicita, ni cabría decretarla, a tenor de lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley de Procedimiento administrativo, al no imponerle la naturaleza del término, ni constituir el supuesto que contempla el artículo 293 del Reglamento de 17 de mayo de 1952.

CONSIDERANDO: Que, partiendo de que el propietario o quien ejercite la facultad de edificar no es libre de hacerlo arbitrariamente, como mejor plaza a sus personales intereses, puesto que *el derecho de propiedad o, como en este caso, el derecho de uso del terreno, está limitado por lo que establece el planeamiento en general contenido no sólo en los Planes y Ordenanzas municipales, sino en todas aquellas normas que, para salvaguardar intereses comunitarios, encauzan y regulan el aludido derecho* y así lo proclama el artículo 61 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, que queda vigente,

en la 19/1975, de 2 de mayo, con su pristina redacción, y reitera sujetando a previa licencia municipal la construcción de edificaciones, el artículo 165, que provoca, como una última consecuencia, la orden de suspensión y demolición de las obras ejecutadas sin licencia, según se desprende del artículo 171 de la propia Ley, que no es mera consecuencia de proteger la función administrativa interventora de la actividad urbanística de los administrados, que permiten los artículos 1 y 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, sino que es consecuencia de la función social, insita en el derecho de dominio, mediante el acoplamiento al preeminente principio de efectividad de la Ley y, consecuentemente, la satisfacción del interés público, evitando con ello un desordenado crecimiento urbanístico, que, al no poder ser rectificado, por cuanto la autorización concedida no permite su adaptación a lo establecido en la Norma 31, de las de Ordenación Complementaria y Subsidiaria de Planeamiento para la Provincia de Murcia, impone, según la doctrina jurisprudencial, sentada en las sentencias de 24 de octubre y 15 de noviembre de 1974, la aplicación de las medidas de suspensión y posterior demolición de las obras efectuadas.

CONSIDERANDO: Que, por lo expuesto, procede desestimar el recurso y declarar ajustados a Derecho los acuerdos de la Comisión Municipal Permanente del Ayuntamiento de Mazarrón, adoptados en sesiones de 2 de mayo y 31 de julio de 1974, los denegatorios de la licencia de obras y ratificatorios de la paralización de las obras ordenada por la Alcaldía, y de 5 de junio y 31 de julio de 1974, los que elevan a definitiva la suspensión de las obras y ordenan, en consecuencia, su demolición; y no apreciando méritos suficientes para hacer una especial y onerosa declaración sobre las costas causadas en este recurso, no cabe su expresa imposición.

