

1. COMENTARIO MONOGRAFICO

LOS ALCALDES PUEDEN DEJAR EN SUSPENSO LOS EFECTOS DE LAS LICENCIAS DE OBRAS OTORGADAS POR LAS COMISIONES PROVIN- CIALES DE URBANISMO CUANDO SE INFRINJA LA ORDENACION URBANISTICA DE MANERA MANIFIESTA Y GRAVE

340.142: 35.078

por

Nemesio Rodríguez Moro

Así lo consigna la sentencia del Tribunal Supremo (Sala 4.^a) de fecha 20 de octubre de 1980 (Aranzadi 3.924), citando al efecto los artículos 186, 220 y 224 de la vigente Ley del Suelo, texto refundido de 9 de abril de 1976.

Los elementos fácticos sobre los que giró el proceso y que fueron base de la argumentación del Tribunal Supremo en la sentencia mencionada pueden dejarse, en apretada síntesis, establecidos en los siguientes puntos:

1. Con fecha 8 de octubre de 1976 se solicitó del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, por el Parque Móvil de los Ministerios, licencia para construir un edificio, aportando al efecto la documentación pertinente.

2. La Corporación municipal no resolvió la petición dentro de los dos meses siguientes, que señala el apartado 3.º del artículo 9.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.

3. El Organismo peticionario de la licencia denunció la mora ante la Comisión Provincial de Urbanismo el 5 de marzo de 1977. Pero antes que la misma dictase resolución, que lo hizo con fecha 29 de marzo, y otorgaba la licencia solicitada, el Ayuntamiento adoptó acuerdo el día 24 del mencionado mes de marzo denegando la licencia, por estimar que parte del proyecto de edificación ocupaba zona calificada como verde en el Plan General de Urbanismo, acuerdo que fue puesto en conocimiento de la Comisión de Urbanismo el día 28 del citado mes, es decir, un día antes que la mencionada Comisión adoptase resolución favorable a la petición.

4. En vista de ello, el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento dictó Decreto con fecha 23 de junio siguiente suspendiendo los efectos de la licencia concedida por entender que con ella se infringía manifiestamente y de modo grave el ordenamiento urbanístico, dando traslado de ello a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Las Palmas, dentro del plazo de tres días legalmente establecido, a fin de que resolviese mantener la suspensión decretada.

5. La Sala dictó sentencia declarando que la suspensión de los efectos de la licencia estaba ajustada a derecho. Y apelada dicha sentencia, el Tribunal Supremo la confirmó.



Una de las maneras de intervenir la Administración pública en la actividad de los administrados, con el fin de conseguir mejor el bien común, es el sometimiento de determinada actividad a licencia. El artículo 5.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales establece que «la intervención de las Corporaciones locales en la actividad de sus administrados se ejercerá por los siguientes medios: *a)* Ordenanzas, Reglamentos y Bandos de Policía y buen gobierno. *b)* Sometimiento a previa licencia. *c)* Ordenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo».

Por medio de la licencia se otorga por la Administración autorización para poder llevar a cabo una actividad que sin ella no puede

legalmente realizarse. Como dice la sentencia de 13 de febrero de 1980, refiriéndose concretamente a la licencia de obras, ésta «representa una autorización administrativa controladora de las condiciones de la edificación proyectada, para armonizar las facultades ínsitas en el *ius aedificandi* del propietario, con las limitaciones impuestas por el ordenamiento jurídico, autorización que no es un acto constitutivo, sino meramente declarativo de reconocimiento de un derecho, para que pueda ser ejercitado de conformidad con la normativa aplicable, una vez comprobada la viabilidad del proyecto presentado, por la adecuación de éste a las previsiones urbanísticas de la localidad o sector».

Pero el otorgamiento o denegación de la licencia solicitada no puede llevarse a cabo por la Administración *ad libitum*, de una manera arbitraria o discrecional, pues, por el contrario, la Administración tiene sus facultades regladas, y sólo puede concederla si el proyecto está conforme con el ordenamiento urbanístico, y ha de denegarla necesariamente si tal proyecto no está conforme con dicho ordenamiento. Dice el Tribunal Supremo, en su sentencia de 27 de marzo de 1980, que «las licencias sólo se pueden denegar si existe causa justificada, por ser su concesión o negativa no una facultad de libre apreciación de la Administración, que es lo que tipifica la discrecionalidad, sino una actividad eminentemente reglada, por ser la licencia un mero acto administrativo que, removiendo los posibles obstáculos prefijados en el ordenamiento, viabiliza el ejercicio pleno de derechos preexistentes».

La petición de licencia debe ser contestada en un tiempo breve, el que marca la ley, pues no es de razón que, tanto si se concede como si se deniega, el peticionario esté por tiempo indefinido a la espera de la contestación, con lo que podría sufrir grandes perjuicios en la tardanza. Por ello, el legislador ha fijado unos plazos perentorios para que la Administración adopte la pertinente decisión y la notifique en forma. Y transcurridos esos plazos se dispone, o bien que la licencia ha sido denegada, y ya el peticionario tiene vía libre para poder impugnar tal denegación, o bien que ha sido concedida *ope legis*, y puede ya dar comienzo a las obras. Y así, el mero transcurso del plazo de un mes sin que se notifique resolución expresa bastará para que se considere otorgada la licencia cuando se trate de obras e instalaciones menores; apertura de pequeños establecimientos y ejercicio de actividades personales, debiendo tenerse presente que el silencio de la Administración en tales

casos hace nacer un acto administrativo del mismo rango y valor que el acto expreso.

Ahora bien, cuando se trate de obras de nueva construcción o reforma de edificios o industrias, apertura de mataderos, mercados particulares y, en general, de grandes establecimientos, si transcurre el plazo de dos meses y no se ha hecho notificación de la resolución expresa adoptada por la Administración, queda abierta la puerta para denunciar la mora ante la Comisión Provincial de Urbanismo. Y si ésta no adopta resolución en el plazo de un mes y se notifica en forma, entonces se entenderá otorgada la licencia por silencio administrativo.

No debe olvidarse en esta materia la reiterada doctrina jurisprudencial tendente a estimar que no se puede entender concedido por silencio administrativo lo que no hubiera podido concederse legalmente por acto expreso, pues «el silencio positivo no es panacea que sane aquello que en sí mismo lleva el germen de su incurable enfermedad, ni esponja que limpie los vicios y defectos ínsitos en la misma esencia del acto» (Sentencia de 23 de junio de 1971).

Y esta doctrina del Tribunal Supremo ha sido recogida en la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, en cuyo artículo 178-3 se dispone: «El procedimiento de otorgamiento de las licencias se ajustará a lo prevenido en la Ley de Régimen local. En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo facultades en contra de las prescripciones de esta Ley, de los Planes, Proyectos, Programas y, en su caso, las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento».

La Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 supuso un impulso gigantesco en la ordenación urbanística hasta entonces fragmentaria y sin un cuerpo sistemático de normas. Y aun cuando dada su novedad y tecnicismo en el tratamiento de los problemas urbanísticos exigió tiempo para ir conformando la mentalidad de la Administración y administrados para su correcta aplicación, y aun cuando se han producido muchas e importantes infracciones a sus preceptos, puede afirmarse que aquella Ley ha marcado un hito importantísimo en el campo urbanístico español en unos momentos en que la prosperidad nacional, la enorme migración del campo a la ciudad y las exigencias de un turismo en crecimiento desbordante y otras causas concurrentes impusieron una fortísima presión en orden a la construcción que muy a menudo no pudieron, no supieron o no quisieron resistir los Ayuntamientos, dotados de elementales e insufi-

cientes medios técnicos y humanos para hacer frente a demandas incontenibles.

La reforma reciente de la Ley del Suelo ha tendido en un aspecto importante a hacer desaparecer, en lo posible, las causas del fenómeno de indisciplina urbanística. Se trata, dice el Preámbulo, de evitar que la infracción se produzca. Y sigue diciendo: «El orden urbanístico instaurado por el Plan viene a ser hecho efectivo, en un último término, mediante el control que la Administración ejerce a través de las licencias. Al objeto de que todos los actos de particulares que signifiquen una transformación física del suelo o del espacio sean sometidos a licencia y que ésta, a su vez, se otorgue de conformidad con el planeamiento vigente, se proponen una serie de modificaciones legislativas tendentes todas ellas a mantener y, en su caso, a restaurar la legalidad urbanística... En materia de licencias se reafirma el principio capital, antes indicado, de someter a tal control administrativo todos los actos que signifiquen una transformación material de los terrenos o del espacio. El otorgamiento de las licencias sigue deferido a la Administración municipal, que de esta manera continúa siendo la pieza clave de la realización de las previsiones del planeamiento... No todos los supuestos de infracción del planeamiento pueden lógicamente determinar la suspensión de los efectos de una licencia o su misma anulación. Sólo en aquellos casos en que se aprecie una infracción que, además de ser manifiesta, sea grave habrá lugar a la puesta en acción del mecanismo jurídico excepcional de restauración del orden urbanístico violado...».

En la parte dispositiva de dicha Ley se dedica el artículo 184 a regular el modo de actuar de la Administración, en el caso de que las obras y actividades a que se refiere el artículo 178 se efectuasen *sin haberse obtenido la correspondiente licencia* o sin existir la orden administrativa de ejecución.

En el artículo 185 se contempla y establece el modo de actuación cuando las obras se han realizado sin la pertinente licencia u orden de ejecución y *aún no ha transcurrido un año desde la total terminación de las mismas*.

El artículo 188 se refiere al modo de actuar la Administración respecto de aquellas obras que se realicen sin licencia u orden de ejecución sobre terrenos calificados en el planeamiento como *zonas verdes o espacios libres*, para los que se aplicará el régimen previsto en el artículo 184 mientras las obras estuvieren en curso de

ejecución, y lo establecido en el artículo 185 cuando se hubieren consumado. Pero dejando bien claramente establecido que tales licencias u órdenes de ejecución serán nulas de pleno derecho.

Los artículos 186 y 187 se refieren a las licencias de obras otorgadas cuando las mismas infrinjan *manifiestamente y de modo grave* el ordenamiento urbanístico. En tales casos, sigue estableciendo el artículo 186, el Alcalde dispondrá la suspensión de los efectos de dicha licencia u orden de ejecución y, consiguientemente, la paralización de las obras iniciadas a su amparo. Y en el plazo de tres días procederá a dar traslado directo del acuerdo adoptado a la Sala de lo Contencioso-Administrativo competente, a los efectos prevenidos en los números 2 y siguientes del artículo 118 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Por su parte, el artículo 187 establece que las licencias u órdenes de ejecución cuyo contenido constituya manifiestamente alguna de las infracciones urbanísticas graves definidas en esta Ley, deberán ser revisadas dentro de los cuatro años desde la fecha de su expedición por la Corporación municipal que las otorgó, a través de alguno de los procedimientos del artículo 110 de la Ley de Procedimiento administrativo, bien de oficio o a instancia del Gobernador civil, a solicitud, en su caso, del Delegado provincial del Ministerio de la Vivienda.

La sentencia del Tribunal Supremo objeto de este comentario se refiere a la aplicación de lo dispuesto en este artículo 186, y resuelve que se halla ajustada a derecho la actuación del Alcalde de Las Palmas, que suspendió los efectos de la licencia de obras otorgada por la Comisión Provincial de Urbanismo, con infracción manifiestamente grave del ordenamiento urbanístico de dicha ciudad.

Los puntos más interesantes de su argumentación son los siguientes:

Uno. Que no hay inconveniente legal alguno en que cuando se produce subrogación legal de la Administración municipal, pueda ésta actuar frente al acto del sustituto en la misma forma en que podría o debería hacerlo respecto de sus propios actos.

Dos. Que las facultades otorgadas por la Ley a la Administración local en defensa de la legalidad urbanística han de poderse actuar de igual modo cuando se trate de administrados que de otras Administraciones públicas.

Tres. Que la facultad concedida al Alcalde en el artículo 186 de la Ley del Suelo no puede confundirse con el procedimiento de

revisión de oficio de los actos administrativos previsto en los artículos 109 y siguientes de la Ley de Procedimiento administrativo, aplicable en materia urbanística de acuerdo con los artículos 224 y 187 de la Ley del Suelo.

Cuatro. Que en nuestra normativa urbanística los Planes Parciales no pueden contravenir lo establecido en el Plan General. Y por ello, los Planes Parciales que quebranten las previsiones del Plan General habrán de ser considerados nulos de pleno derecho en aquello que lo infrinjan.

Cinco. Que, en consecuencia, la licencia que autorizó a construir sobre un terreno calificado de zona verde en el Plan General de Ordenación Urbana de Las Palmas constituye una manifiesta infracción de carácter grave, con arreglo al artículo 226 de la Ley del Suelo.

A continuación se transcriben los considerandos, tanto de la sentencia apelada como de la dictada por el Tribunal Supremo. Dicen así:

Considerandos de la sentencia apelada:

CONSIDERANDO: Que el objeto de estos autos es el examen de la legalidad de la resolución del Ilmo. Señor Alcalde de Las Palmas de 23 de junio de 1977, que decretaba, al amparo del artículo 186 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, la suspensión de los efectos de la licencia de obras concedida al Parque Móvil Ministerial, por la Comisión Provincial de Urbanismo, en sesión de 29 de marzo de 1977, para el proyecto de construcción de un edificio destinado a viviendas y servicios del citado Organismo, en la Parcela II-2 del Polígono de San Cristóbal de esta Ciudad, y la inmediata paralización de las obras iniciadas a su amparo, por estimar que el contenido del acto administrativo de otorgamiento de la licencia constituía una infracción urbanística grave, debiendo circunscribirse la labor de esta Sala a determinar, en primer lugar, si la Alcaldía de Las Palmas tenía o no competencia para suspender la licencia otorgada por la Comisión Provincial de Urbanismo para pasar a continuación, en caso afirmativo, a analizar y enjuiciar la supuesta infracción urbanística que se dice concurre en la adopción del acuerdo objeto de la suspensión, bien entendido que para que tal infracción pueda producir la anulación del acuerdo suspendido, en este proceso, la misma ha de ser manifiesta y grave.

CONSIDERANDO: Que *la competencia en materia de otorgamiento de licencias viene atribuida, como regla general, a la Administración Municipal* —artículos 122 de la Ley de Régimen Local y 179 del Texto Refundido de la Ley del Suelo—, siendo pieza clave de la realización de las previsiones del planeamiento urbanístico para lo cual se le confieren importantes *atribu-*

ciones, que no cesan aun en el supuesto de subrogación de la Comisión Provincial de Urbanismo en la competencia municipal, al darse los supuestos de hecho previstos en el número 7 del artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, ya que la subrogación sólo opera en relación a la concreta decisión sobre la petición de licencia, por ello nuestro Tribunal Supremo, en sentencias, entre otras, de 6 de abril de 1968, 30 de abril de 1969 y 1 de julio de 1975, ha declarado que los acuerdos de tales órganos provinciales, en estos casos, son atribuibles a la Corporación Municipal de que se trate como si fueran de ella, debiéndose interpretar el artículo 220 del Texto Refundido de la Ley del Suelo en este sentido, y si todo esto es así, no existe ningún inconveniente en reconocer que los órganos de la Administración Municipal sustituida puedan reaccionar contra el acto del sustituto en la misma forma en que deben hacerlo en relación a sus propios actos.

CONSIDERANDO: Que *la preocupación de la nueva Ley del Suelo por las cuestiones que afectan a la indisciplina urbanística es patente si se observa detenidamente la Exposición de Motivos, de ahí que se establezcan en dicho cuerpo legal nuevos sistemas de control de la legalidad urbanística, entre los que destaca la suspensión gubernativa de los acuerdos municipales en general, y de las licencias en particular.* En efecto, el artículo 224, número 1, del Texto Refundido, dispone que «los acuerdos municipales que constituyen infracción manifiesta de normas urbanísticas vigentes podrán ser dejados en suspenso dentro del año siguiente a su notificación o publicación y por los órganos y con el procedimiento y efectos que se prevén en el artículo 186, adoptándose simultáneamente las medidas pertinentes para la efectividad de las disposiciones vulneradas»; por su parte, el artículo 186 establece que «el Alcalde dispondrá la suspensión de los efectos de una licencia u orden de ejecución y consiguientemente la paralización inmediata de las obras iniciadas a su amparo, cuando el contenido de dichos actos administrativos constituye manifiestamente una infracción urbanística grave», y el párrafo 3, «en todo caso, la autoridad que acuerde la suspensión procederá, en el plazo de tres días, a dar traslado directo de dicho acuerdo a la Sala de lo Contencioso-Administrativo competente, a los efectos prevenidos en los números 2 y siguientes del artículo 118 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa»; *facultad que no puede confundirse con el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos previstos en los artículos 109 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo, aplicable igualmente en materia urbanística, según el citado 224, número 2, y 187 de la Ley del Suelo, pues es un medio técnico más para que prevalezca la legalidad en esta materia.*

CONSIDERANDO: Que *si tras la subrogación de la Comisión Provincial de Urbanismo en la decisión sobre petición de licencia, los órganos municipales recobran todas las competencias, no pueden limitarse los procedimientos para que éstos luchen contra las infracciones urbanísticas, por lo que no cabe duda que el Alcalde de Las Palmas podía suspender la licencia otorgada por la Comisión Provincial de Urbanismo si estimaba que infringía*

de una manera manifiesta y grave el planeamiento urbanístico, y como de tal suspensión dio traslado a la Sala dentro del plazo establecido (pues el Decreto de 16 de junio anterior se limitó a suspender las obras, pero no la licencia, y el plazo debe comenzar a contarse desde la suspensión de esta última), corresponde ahora a este Tribunal pronunciarse exclusivamente sobre la supuesta infracción urbanística, no sobre los problemas de forma que rodearon el acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo, pues no puede olvidar que estamos ante un procedimiento muy especial establecido únicamente para velar por la legalidad urbanística.

CONSIDERANDO: Que el Decreto de la Alcaldía de 23 de junio de 1977 basa la suspensión de la mencionada licencia en la infracción de la normativa del Plan General de Ordenación Urbana de Las Palmas, pues el sector donde se ubican las obras para construcción del proyecto de edificio del Parque Móvil Ministerial venía regulado como zona verde pública; mas para una correcta solución de la cuestión planteada imprescindible se hace precisar *los antecedentes de la resolución* objeto del recurso y del acuerdo suspendido, y en esta línea aparece acreditado: *Primero*, el proyecto de delimitación del Polígono de San Cristóbal fue aprobado por la Comisión Central de Urbanismo del Ministerio de la Vivienda, con fecha 4 de noviembre de 1961; *segundo*, el Plan General de Ordenación Urbana de Las Palmas fue aprobado por el Excmo. Señor Ministro de la Vivienda el 19 de julio de 1972, condicionado a determinadas rectificaciones, recayendo aprobación definitiva en 18 de enero de 1973, y en dicho Plan General se preveía la existencia de una franja a lo largo del borde izquierdo del Paseo de San José, a la que se calificaba como zona verde pública, afectando a los terrenos del Polígono de San Cristóbal en una profundidad aproximada de 50 metros; *tercero*, por la Comisión Central de Urbanismo fue aprobado el Plan Parcial del Polígono de San Cristóbal con fecha 17 de noviembre de 1964, Plan que fue objeto de remodelación y aprobado definitivamente en 29 de mayo de 1974, modificando el uso de unos terrenos calificadamente como zona verde pública por el Plan General; *cuarto*, con fecha 8 de octubre de 1976, el Parque Móvil de los Ministerios presentó en el Ayuntamiento de Las Palmas proyecto para la construcción de un edificio en la parcela II-2 del Polígono de San Cristóbal, en terrenos afectados por la zona verde prevista en el Plan General, denunciando la mora ante la Comisión Provincial de Urbanismo el 5 de marzo de 1977, al no resolver expresamente la Administración Municipal dentro del plazo establecido; *quinto*, la Comisión Municipal Permanente, por acuerdo de 24 de marzo de 1977, deniega la licencia por estimar que el proyecto presentado infringe la normativa del Plan General, por invadir la zona verde prevista a lo largo del Paseo de San José, acuerdo que fue remitido a la Delegación Provincial del Ministerio de la Vivienda, teniendo entrada en 28 de marzo siguiente; *sexto*, un día después, como es, el 29 de marzo, la Comisión Provincial de Urbanismo concede la licencia amparándose en el Plan Parcial citado, que modificó al General.

CONSIDERANDO: Que nuestro Tribunal Supremo, reiteradamente, viene declarando que *los Planes de ordenación urbana tienen naturaleza normativa*

—sentencias de 26 de enero de 1970 y 4 de noviembre de 1972, entre otras—, *no pudiéndose olvidar tampoco que en nuestro Derecho urbanístico existe una subordinación del Plan Parcial en relación al General, de tal modo que las prescripciones y delimitaciones contenidas en éste no puedan ser contradichas por aquél*, como se ve con la simple lectura de los artículos 11, 12 y 13 de la nueva Ley del Suelo y ha puesto de relieve igualmente la jurisprudencia, en sentencias como las de 19 de junio de 1971 y 24 de abril de 1972, y *ante todo ello la sanción aplicable a los planes que incurren en infracción de otros superiores ha de ser la de nulidad de pleno derecho, a tenor de lo dispuesto en el artículo 47, número 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo, no siendo aplicable, por tanto, a los planes afectados de un vicio de nulidad la excepción de acto confirmatorio, en caso de que no hubieran sido impugnados en su momento.*

CONSIDERANDO: Que de acuerdo con los postulados señalados anteriormente, no cabe duda de que el Plan General de Las Palmas tenía que primar sobre el Parcial del Polígono de San Cristóbal, sobre todo en cuestión tan esencial de la determinación de zonas verdes, y si en el sector donde se pretendía edificar venía regulado por la Ordenanza número 13 del Plan General como verde público, completa prohibición de edificar y expropiación de lo edificado actualmente, aunque en el Plan Parcial se estableciese otra cosa, la Comisión Provincial de Urbanismo no debió otorgar nunca la licencia, sino denegarla ante la primacía del Plan General, y de ahí que incurriese el acto dictado en una infracción urbanística manifiesta y grave, como prescriben los artículos 108, número 2, y 226, número 2, del Texto Refundido de la Ley del Suelo; por ello debe concluirse que la suspensión acordada por el Alcalde de Las Palmas está ajustada a derecho y debe mantenerse, lo que implica la nulidad del acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de 29 de marzo de 1977.

Considerandos del Tribunal Supremo:

CONSIDERANDO: Que en impugnación de la sentencia apelada, la Abogacía del Estado formula en su escrito de alegaciones un conjunto de razonamientos que resume en tres conclusiones respectivamente consistentes: la primera, en que los Alcaldes no pueden suspender las licencias concedidas por las Comisiones Provinciales de Urbanismo en el ejercicio de las facultades subrogatorias que les concede el artículo 9-7.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales; la segunda, en no haberse cumplido el plazo de tres días que establece el artículo 118-1 de la Ley de esta Jurisdicción, y la tercera, en que la licencia suspendida no incurre en infracción urbanística grave que sea «manifiesta».

CONSIDERANDO: Que dichas tres conclusiones han sido ya rechazadas por la sentencia apelada con apoyo en una fundamentación jurídica que esta Sala acepta íntegramente y en cuya confirmación debe aquí reiterarse, *primero, que en el término «recursos», que emplea el artículo 220 del Texto Refundido de 9 de abril de 1976, debe entenderse comprendida toda acción*

dirigida a obtener la nulidad del acto administrativo, cualquiera que sea su titular, y, por tanto, no sólo aquellas que puedan corresponder a los administrados, sino también las que competen a la Administración respecto a los actos de otras Administraciones o de los suyos propios, y entre estas últimas todas las que le vienen atribuidas en defensa de la legalidad urbanística, incluida la de suspensión de los efectos de las licencias que concede a los Alcaldes el artículo 186 del Texto Refundido citado, pues cualquiera otra interpretación conduciría a contradecir el propósito y voluntad del legislador de potenciar los instrumentos de control y restablecimiento del orden urbanístico, manifestados en la Exposición de Motivos de la Ley de Reforma de 2 de mayo de 1975, así como limitar sin fundamento normativo alguno la autonomía municipal en esta materia, convertida hoy en esencial principio rector de la organización territorial del Estado, acogido y declarado en el artículo 137 de la Constitución, y en virtud de ello, así como del usual significado jurídico del comentado término de «recurso», procede aquí declarar que, en aplicación conjunta de los mencionados artículos 186 y 220, los Alcaldes tienen facultad para suspender, por razones de manifiesta infracción urbanística grave, los efectos de las licencias que concedan las Comisiones Provinciales de Urbanismo, al amparo del artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales; segundo, que el plazo de tres días, que establece dicho artículo 186, en concordancia con el 118 de la Ley de esta Jurisdicción, se inició a partir del Decreto de la Alcaldía de 23 de junio de 1977, en virtud del cual se acordó la suspensión que dio origen a este proceso, pues el anterior Decreto de 16 del mismo mes no puede entenderse reproducido por aquél, dado que entre ellos existe la fundamental diferencia de que el primero acordó la suspensión de los efectos de la licencia de conformidad con lo previsto en el repetido artículo 186, mientras que en el segundo se ejerció la acción de suspensión de obras que se realizan sin licencia, regulada en el artículo 184 del mismo Texto Refundido, acción ésta que es totalmente ajena a traslado alguno a la Sala de lo Contencioso-Administrativo y, por tanto, al indicado plazo de tres días, y por ello procede desestimar el motivo que en este aspecto formula la Abogacía del Estado, en relación a la cual es conveniente aclarar que si bien parece contradictorio que a los pocos días de suspender unas obras por falta de licencia, se suspendan los efectos de la licencia que autoriza dichas obras, sin embargo, tal contradicción desaparece si se tiene en cuenta que la ejecución de la primera suspensión fue impedida por el Gobernador Civil en una actuación que, siendo una verdadera «via de hecho», se pretendió justificar en la existencia de la licencia concedida por la Comisión Provincial de Urbanismo, y tal circunstancia obligó al Alcalde a dirigir su facultad suspensiva contra los efectos de esta licencia en cumplimiento de su deber de insistir en la defensa de la legalidad urbanística con el único medio jurídico que le quedaba a consecuencia de dicha intervención gubernativa; y tercero, la licencia suspendida autorizó a construir sobre un terreno calificado de «zona verde» en el Plan General de Ordenación urbana, y ello constituye infracción urbanística calificada de grave por el artículo 226-2 del Texto Refundido, cuya condición de «manifiesta» no desaparece por el hecho de que el Plan Parcial contenga una zonificación distinta, pues siendo

ésta una norma de desarrollo del Plan General carece de efecto jurídico alguno en todo aquello en que lo contradiga o modifique con incumplimiento de lo ordenado por el párrafo 2.º del número 1 del artículo 13 del repetido Código Urbanístico y, por tanto, también en este aspecto es correcta y acertada la sentencia apelada al anular por tal motivo la licencia suspendida, la cual, además, incide en la nulidad de pleno derecho de la letra a), número 1, del artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo, en cuanto que fue concedida por la Comisión Provincial de Urbanismo sin que se hubiera operado la subrogación del citado artículo 9 del Reglamento de Servicios, dado que la facultad de su concesión había sido ya agotada por la decisión denegatoria del Ayuntamiento, adoptada en tiempo hábil para ello, según se desprende del oficio de 7 de marzo de 1977 dirigido al mismo por la Delegación Provincial del Ministerio de la Vivienda, y de la cual tuvo conocimiento aquella Comisión antes de otorgar su licencia y, en consecuencia, con datos suficientes de su incompetencia para ello.