



Provinciales y a las Corporaciones Locales.

Artículo treinta y cinco.—Uno. Las Divisiones Regionales estarán dirigidas por un Jefe de libre designación del titular del Departamento entre funcionarios de carrera pertenecientes al Ministerio, de acuerdo con las previsiones establecidas en las plantillas orgánicas.

Dos. El Jefe de la División Regional dependerá jerárquicamente del Ministro, y por delegación de éste, del Subsecretario.

DISPOSICIONES FINALES

Primera.—El Ministro de la Vivienda dictará las normas precisas para el desarrollo del presente Decreto, previa aprobación de la Presidencia del Gobierno, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo ciento treinta punto dos de

la Ley de Procedimiento Administrativo.

Segunda.—Por Decreto, a propuesta del Ministro de la Vivienda, se revisarán y refundirán las disposiciones por las que se regulan las Comisiones Provinciales de Vivienda y de Urbanismo, introduciendo las modificaciones necesarias para lograr la debida uniformidad en su funcionamiento y composición.

Tercera.—Las funciones desempeñadas por el titular del Departamento, en relación con las atribuidas a la Comisión Central de Urbanismo, seguirán ejerciéndose en la misma forma que en la actualidad.

Cuarta.—Las operaciones necesarias para la liquidación del Patrimonio de Regiones Devastadas y del régimen de adopción serán llevadas a cabo por la Dirección General de Arquitectura y Tecnología de la Edificación, de acuerdo con las disposiciones vigentes.

Quinta.—Se suprimen las Subdirecciones Generales de Programación y Coordinación y la Fiscalía Superior de la Vivienda del Instituto Nacional de la Vivienda, cuyas funciones se transfieren a la Dirección General de la Vivienda.

DISPOSICION DEROGATORIA

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto, que entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Así lo dispongo por el presente Decreto, dado en Madrid a trece de julio de mil novecientos setenta y dos.

FRANCISCO FRANCO

El Ministro de la Vivienda,
VICENTE MORTES ALFONSO

4. Reseña de criterios jurisprudenciales

Edificaciones ruinosas

La más reciente Jurisprudencia nos ofrece, a través de sus criterios esenciales, una visión general y bastante precisa de la temática de la edificación ruinosa.

Así la S. 18-12-1971 (A. 5348) nuevamente proclama el carácter unitario del concepto de ruina, pero de sus propios considerandos se desprende que esa unidad hace referencia a la tipificación legal de la ruina, al objeto y, naturalmente, a los efectos que lleva aparejada la correspondiente declaración de ruina. En efecto, la ruina física, en cuanto situación de hecho, ha venido a ser recogida por el legislador, regulándola y tipificándola en las correspondientes normas, en forma tal que aquella situación física de ruina sólo será apreciable en cuanto por estar prevista en la normativa de la Ley merezca la calificación de legal. Con lo que el concepto de ruina física desaparece y su papel queda reducido a ser, en su

caso, motivo determinante de la aplicación de la normatividad jurídica, con la consiguiente aparición del concepto de ruina legal, el cual aparece desglosado en los varios supuestos del art. 170 L. S. En una palabra: el estado de ruina física constituye una situación de hecho elevada por el legislador a la categoría de situación jurídica cuando concurren las circunstancias que especifica, y con independencia (S. 6-12-1971, A. 4987) de las causas que la hayan producido. En igual sentido dice la S. 6-12-1971 (A. 4990) que para determinar el estado de un edificio a los efectos de inclusión del mismo en alguno de los supuestos contemplados en el párr. 2.º, art. 170 L. S., ha de partirse necesariamente de los informes que los técnicos en la materia han de proporcionar a los encargados de decidir la cuestión, lo mismo en el orden administrativo que en el jurisdiccional.

De lo expuesto resulta que basta cualquiera de los supuestos a que

alude el art. 170 de la L. S. (S. 18-12-1971, A. 5348) para que la ruina se declare. Además, para la existencia de estos supuestos o causas inmediatas de ruina son intrascendentes, como queda apuntado, los motivos o causas mediatas que los hubieren originado, lo que no constituye obstáculo para que las mismas puedan ser sopesadas y analizadas por la Jurisdicción ordinaria a través del instituto del proceso ordinario arropadas bajo la pretensión de daños y perjuicios.

Por otro lado, como anteriormente se indicó, la unidad del concepto de ruina hace también referencia al objeto, al inmueble que llega a encontrarse en tal situación legal, por lo que, declara la S. 18-12-1971 (A. 5348), si una parte del edificio no lo está, lo consecuente con tal situación es la declaración de ruina legal de todo él. No obstante, las exigencias prácticas han movido a la jurisprudencia a dar acogida a la figura de la ruina parcial, cuando el edificio en cuestión esté consti-

tuido por cuerpos independientes y arquitectónicamente separados y de susceptible consideración aislada, de donde se sigue la posibilidad de contraponer la ruina total a la parcial.

Todavía junto a estas dos clases de ruina legal, la Ley y la Jurisprudencia admiten dos modalidades:

a) La primera de ellas es la «inminente», que autoriza a los Ayuntamientos para prescindir del expediente contradictorio de declaración y adoptar las medidas pertinentes, incluso el lanzamiento inmediato de los ocupantes. Y ello porque (S. 22-1-1972, A. 233) la urgencia de la situación planteada y la premura de soluciones tendentes a evitar males irreparables es, en muchas ocasiones, incompatible con la dilación inherente a una tramitación meticulosa. En estos casos de ruina inminente el Alcalde, dada la urgencia de la situación, a veces incompatible con la demora que requiere la reunión de un órgano colectivo (como es la Comisión Permanente), está expresamente legitimado para dictar tal acuerdo por el art. 170, núm. 4, de la Ley del Suelo.

b) La segunda modalidad de ruina legal que antes se apuntaba es la «simple ruina», también llamada ruina normal, que necesariamente obliga a la observancia de todo el procedimiento para llegar a su declaración, es decir, del expediente contradictorio, cuya naturaleza jurídica y finalidad no es otra (S. 26-11-1971, A. 4916) que la de un proceso ordenado a la investigación del verdadero estado que mantenga un edificio, en relación con su exigible seguridad y estabilidad, para evitar cualquier peligro a personas o cosas, actual o futuro, pero cierto.

De todos modos, como queda dicho, cualquiera que sea la clase de ruina, debe tener encuadramiento en alguno de los supuestos del susodicho art. 170 L. S., puntualizando la S. 26-11-1971 (A. 4916) que no es necesaria la simultánea o conjunta concurrencia de todos esos supuestos.

Por lo que se refiere al primero de los supuestos, el del ap. a), nú-

mero 2, del art. 170 L. S., aunque los avances de la técnica y su progresiva difusión pueden hacer pensar que todos los daños son hoy prácticamente reparables por medios normales, lo que difuminaría esta causa legal de ruina y obligaría a concordarla con las demás, cosa que, por otra parte, efectúa con frecuencia la misma Jurisprudencia, sigue, no obstante, aferrada ésta generalmente a un concepto casi gramatical de medios normales, entendiéndose por tales (S. 14-12-1971, A. 5346) los que se ajustan a una norma o regla corriente, o sea, de uso regular, ordinario o habitual, y así esta Sentencia incluye en el concepto el derribo para reconstruir partes tan esenciales en una casa como son la escalera y un muro medianero, sobre todo teniendo en cuenta que «la demolición no es, a fin de cuentas, más que una desaparición por otro de nueva factura». Con ello quedan claramente excluidas del concepto las obras de reconstrucción. Pero, además, la Sentencia 19-11-1971 (A. 4815) no considera medio normal la consolidación de cimientos mediante sistema de inyecciones y sustitución de materiales. La S. 17-1-1972 (A. 45) contrapone la reconstrucción a la reparación o normalidad en el restablecimiento de la casa. La S. 20-12-1971 (A. 699) declara que tratándose de obras de reconstrucción y consolidación se está en el supuesto de daños no reparables técnicamente por medios normales, y las SS. 31-12-1971 (A. 702) y 21-12-1971 (A. 5094) tampoco consideran medios normales de reparación las obras de reconstrucción, demolición y sustitución, contraponiendo las obras de consolidación a la reparación por medios normales. Todo lo cual confirma el criterio de interpretación estricta que domina esta causa legal de ruina de que se habló con anterioridad.

Con relación al segundo supuesto de ruina legal comprendido en el apartado b), núm. 2, del art. 170 L. S., destaca la S. 6-12-1971 (A. 5299), precisa que el valor actual del edificio debe apreciarse prescindiendo del solar y teniendo en cuenta el valor en venta y en renta.

En orden a los supuestos del apartado c) del núm. 4.º y el del número 5.º del art. 170 L. S., la S. 18-12-1971 (A. 5348) declara que para la viabilidad de los mismos no basta la existencia exclusiva de tales circunstancias urbanísticas o de salubridad, pues tiene que concurrir el supuesto de hecho que toda declaración de ruina contempla, es decir, el que el edificio en cuestión necesite reparaciones a consecuencia de su estado, debiendo darse de consuno ambas circunstancias, pues de lo contrario el concepto de ruina legal y su consiguiente declaración no tendría operatividad ni legal ni práctica. Esta misma Sentencia, en unión de la de 21-12-1971 (A. 5097), considera que la mentada causa del apartado c) comprende el edificio fuera de alineación que necesite obras de consolidación o, lo que es lo mismo, que adolezca de una situación de hecho de desmerecimiento, pues es el único supuesto para incardinar el edificio en este apartado.

Planeamiento

La Jurisprudencia nos ofrece una doctrina general de gran interés práctico sobre la formación y aprobación de Planes de ordenación urbana, concretando la naturaleza jurídica de la aprobación, sobre todo de la inicial, trámite al que, injustificadamente, se le suele dar una importancia práctica secundaria en el conjunto de actos que integran el proceso elaborativo del Plan y que desemboca en la aprobación definitiva, con la plenitud de efectos que prevén los arts. 43 y siguientes de la Ley del Suelo. Recuerda así la S. 18-11-1971 (A. 4813) que, de acuerdo con el art. 32 L. S. en relación con su art. 42, el procedimiento para la aprobación de Planes y Proyectos, en sus líneas generales, se contrae a una aprobación inicial de la Corporación, al trámite de información pública, con la especialidad de la citación personal de los propietarios afectados en caso de planes o proyectos de iniciativa particular, aprobación provisional de la propia Corporación y, por últi-



mo, la definitiva del órgano urbanístico competente. La aprobación inicial en el planeamiento de iniciativa pública tiene el específico valor de acto de iniciación del procedimiento de aprobación que ha de desenvolverse según los trámites del citado art. 32, y teniendo en cuenta que en la iniciativa pública, antes de manifestarse y, por consiguiente, cuando terminan los trámites de preparación (normalmente internos), es todavía el interés público el único en juego, por lo que puede admitirse sin dificultad que las Corporaciones pueden libremente otorgar o no esta previa aprobación, «tanto más cuanto que ello tendría lugar por motivos técnicos o de hecho, ya que los de carácter jurídico deben, por presunción y prescripción legal, ser observados por dichos órganos administrativos». Por el contrario, tratándose de la aprobación provisional, el artículo 32, núm. 2, L. S. no permite denegarla y únicamente faculta para exigir «las modificaciones que procedieren» en el Plan, pero imponiendo la obligación, con o sin ellas, de proseguir la tramitación para que se pronuncie el órgano urbanístico, dando así decisión final al procedimiento, que es la única que puede denegar la aprobación por razones de fondo, siempre con las limitaciones que se desprenden del núm. 3 del mencionado art. 32.

Tratándose de la iniciativa privada, la aprobación inicial (S. 18-11-1971, A. 4813) tiene el doble sentido de examen y valoración del Plan o proyecto en todos sus aspectos, confiriendo desde entonces carácter público a la actividad de planeamiento, puesto que viene a asumirlo como propio, integrándolo en el general desarrollo y ejecución del planeamiento y, en consecuencia, configura un derecho de los promotores en orden a la prosecución y terminación legal del procedimiento, pues aquí desde el primer momento se manifiestan intereses particulares que pueden pugnar con el público, lo que, según las normas generales, se traduce en un derecho a una resolución de fondo, sin que sea posible admitir la posibilidad de denegar por motivos sustan-

ciales, sobre todo jurídicos, la aprobación inicial.

Todo ello revela que, aun fraccionando el procedimiento del susodicho art. 32 en fases diferentes para los que son competentes órganos distintos, se configura como un procedimiento unitario cuya única resolución de fondo es la aprobación definitiva, y de aquí que las inicial y provisional, aun recibiendo el mismo nombre, no constituyen en realidad verdaderos actos de aprobación con todo el contenido de potestades que ello significa, sino decisiones preparatorias de la única resolución final. Por consiguiente, es forzoso concluir, dice la Sentencia que destacamos, «que tanto en la aprobación inicial (caso de iniciativa particular) como en la provisional, las Corporaciones no pueden reprobear el Plan o Proyecto, sino solamente introducir modificaciones directamente o por requerimiento a los interesados o demorar el acuerdo hasta que ello se realice o se subsanen faltas iniciales de requisitos o documentos, pero con la obligación general de proseguir la tramitación hasta que el órgano urbanístico se pronuncie sobre la aprobación definitiva».

En el segundo escalón del planeamiento cual es el Plan parcial la elección del sistema de ejecución del mismo, caso de que la Corporación municipal se decida a seleccionar uno, ha de efectuarse (S. 16-2-1972, A. 609) en el momento inicial del Plan parcial, por así exigirlo el art. 10, núm. 2, ap. a), de la L. S., pues en otro caso entra en juego la previsión legal contenida en el art. 113, núm. 3, del mismo Cuerpo legal, que consigna un orden preferencial predeterminado. Por tanto, la determinación del sistema cuando ya el Plan está tramitado y aprobado, contrariando el orden de este último precepto, es extemporánea, pues equivale a un cambio de sistema que implica una modificación esencial del Plan, y por ello ha de llevarse a efecto con todos los trámites y requisitos legales que para la elaboración del Plan mismo se requieren, muy singularmente cuando la elección recae sobre el procedimiento expro-

piatorio, dados los principios de subsidiariedad y respecto a la iniciativa privada constantes en nuestro Ordenamiento. Esta misma Sentencia considera que la previsión en el Plan de una pluralidad alternativa de sistemas de actuación equivale a su indeterminación.

La problemática de la acción que para exigir los Planes de urbanismo establece la L. S. conserva una constante actualidad forense. Así dice la S. 11-1-1972 (A. 705) que en materia jurídico-urbanística y para permitir un amplio ámbito de fiscalización del planeamiento urbano, por su trascendencia colectiva, la L. S. habilita el ejercicio de la acción contencioso-administrativa a cualquier ciudadano, sin cualificación de vecindad ni otra alguna, para exigir la observancia de la Ley reguladora expresada y de los Planes de ordenación urbana y normas complementarias de los mismos, estableciendo, en definitiva, una acción popular y pública por virtud de la cual (S. 4-11-1971, A. 4738) cualquiera está legitimado para deducir pretensiones procesales en defensa de la observancia de la L. S. y los Planes urbanísticos, calificando tal disposición de «verdaderamente necesaria», puesto que de no existir se daría el caso de infracciones urbanísticas patentes, pero de difícil o imposible fiscalización, como aquellas que produjeran un efecto favorable a los interesados en los expedientes por tolerancia, negligencia o actividad ilícita de la Administración.

Dicha acción popular o pública la matiza la S. 11-1-1972 (A. 705) del modo siguiente: a) Es una acción concurrente, no excluyente, con los demás modos de legitimación para recurrir que contempla la Ley jurisdiccional; b) El artículo 223 L. S. que la consigna debe entenderse vigente pese a su fecha posterior a la Ley jurisdiccional, porque constituyendo una formulación singular de la legitimación procesal por simple interés a la legalidad, o sea, sin cualificación especial de interés o titularidad de derechos, no pudo ser derogado por el art. 28 de la última Ley (que adopta la fórmula genérica de la

legitimación directa), en razón del principio de que la norma general no abroga a la especial, aduciendo por su parte la S. 4-11-1971 (A. 4738) que el mentado art. 223 L. S. no es precepto referido a jurisdicción ni materia procesal, sino a la idoneidad específica de los administrados en relación con la materia urbanística, aspecto sustantivo no afectado por aquella disposición derogatoria; c) Esta acción pública sólo permite el ejercicio de pretensiones de anulación, pero no de reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas, pues éstas sólo pueden ejercitarse por los titulares de derechos derivados de la norma que el acto administrativo o disposición general ha violado.

Por su parte, la S. 24-1-1972 (A. 92) concreta el plazo para el ejercicio de la acción del art. 223 L. S., dado que su intemporalidad supondría la muerte de la seguridad jurídica, y así en materia de nulidad absoluta dice que podrá exigirse el cumplimiento de la legalidad vigente simple, mientras que si se trata de nulidades relativas que para la revisión de los actos que adolecen de tal invalidez señala la Ley de Procedimiento Administrativo, el plazo será de cuatro años, contados desde la infracción.

Delimita también la Jurisprudencia todo el posible alcance del sistema de acción pública del repetido art. 223 L. S., indicando la S. 4-11-1971 (A. 4738) que este precepto abre la posibilidad general de reacción contra infracciones urbanísticas patentes materialmente al exterior, sin necesidad de distinguir que estén o no autorizadas ni menos exigir recurso administrativo previo contra la licencia, supuesto que se hubiera otorgado, toda vez que la solicitud a la Administración competente para que ésta actúe e impida aquellas irregularidades cualquiere actividad ordenada a ello, incluso la anulación de una licencia errónea, cuyo otorgamiento formaría entonces parte de la infracción. Es decir, aunque el recurso contencioso-administrativo se monta sobre el requisito de la decisión previa administrativa, según lo dis-

puesto en la Ley jurisdiccional, el artículo 223 L. S. reconoce a los particulares la posibilidad de pedir previamente a la Administración iniciativa frente a violaciones de terceros a la Ley o el Plan, la aplicación de las facultades que tiene y la oportunidad genérica de impugnar su desestimación, pues aunque lo que se pide no afecte al interés del peticionario, se trata de una actuación que las normas de la L. S. imponen preceptivamente al órgano administrativo competente, por lo que es claro que la denegación llevará consigo una actividad ilícita contra la cual permite el recurso el tantas veces citado artículo 223 L. S., dado que de lo contrario este precepto resultaría en muchos casos esterilizado.

Licencias municipales de construcción

Vuelve a reiterar en esta materia la Jurisprudencia sus conocidos criterios sobre la naturaleza de estas licencias, con una claridad inconcusa que no se da en otras esferas. Las SS. de 13-11-1971 (A. 4860), 9-11-1971 (A. 5026) y 30-11-1971 (A. 5294) declaran que la licencia municipal para obras y construcciones en terrenos privados, no es un acto discrecional, sino reglado de la Administración, en el que ésta se limita a controlar si tal modalidad de ejercicio de las facultades dominicales se ajusta a las disposiciones que lo encauzan y regulan en interés público, en los aspectos urbanístico-higiénico, ornamental y otros de clara relación con el bien general; disposiciones a las que los Ayuntamientos han de ajustarse en el doble sentido de tener que denegar las licencias que a tales disposiciones se opongan y de tener que conceder las que a las mismas se acomoden. Dos argumentos primordiales esgrimen en apoyo de este criterio: a) El art. 348 del Código Civil, según el cual la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes; b) El hecho de que la construcción sobre suelo propio es no

sólo una facultad dominical, sino también hoy una modalidad de la función social de la propiedad en cuanto puede contribuir a resolver o aminorar el problema de la escasez de viviendas, por lo que sólo podrá negarse al propietario el ejercicio de tal facultad, si las cortapisas legales que reconocen y protegen el interés público aconsejan que prevalezca sobre el privado del dueño del inmueble.

La licencia municipal supone, pues (S. 13-11-1971, A. 4860), un derecho preexistente en el patrimonio del autorizado que clama por la posibilidad de su ejercicio y por la eliminación de las cortapisas previamente establecidas por el ordenamiento jurídico, que es, en definitiva, en lo que se traduce esta licencia, en una remoción de los límites fijados por el Derecho en salvaguardia de intereses públicos de preeminente relevancia. Dentro de este sentido restringido de eliminación de cortapisas, de remoción de límites, hay que entender la expresión de la S. 19-10-1971 (A. 4733) cuando habla de que el acuerdo concesional de la licencia otorga un derecho subjetivo al interesado del que sólo se le puede privar a virtud de la consiguiente resolución judicial, en los casos en que así proceda o en los supuestos del art. 16 del Reglamento de Servicios, pero siempre bajo la correspondiente indemnización.

De lo expuesto se deduce que la licencia es una forma de intervención administrativa de las Corporaciones locales, y sin duda la primordial en materia urbanística, en la actividad y propiedad de sus administrados, y esta potestad municipal debe desarrollarse en todo momento bajo el esencial principio de igualdad reconocido en nuestros Textos fundamentales, del mismo trato para todos los administrados. De todos modos, para que este principio opere y tenga virtualidad (S. 30-11-1971, A. 5294) ha de partirse de actos jurídicos adecuados al ordenamiento jurídico vigente, siendo actos perfectamente legales y adecuados a Derecho, pues el incumplimiento por el Ayuntamiento del Plan de urbanismo y demás re-