



Reseña de criterios jurisprudenciales

Planeamiento

La Ley del Suelo, en su Exposición de Motivos, considera el planeamiento como «la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana». Al propio tiempo, lo concibe, inicialmente, como un proceso unitario que, en graduación sucesiva de lo genérico a lo concreto, permita, «abandonando el marco localista, ordenar el territorio que integra la unidad orgánica que es el Estado Nacional». Se arranca, pues, de la previsión de un plan nacional hasta llegar a los planes municipales, que vienen a constituir así la función inmediata de la ordenación urbana y, con ello, la piedra angular de ese urbanismo concreto que se plasma materialmente en la urbanización.

Pero dentro de esos planes municipales, claves en la ordenación urbana, existe en la Ley del Suelo un dualismo entre plan general y plan parcial que plantea una compleja problemática. La S. 2-10-1972 (A. 4142), dejando al margen gran parte de esa problemática, especialmente la que debate la necesidad de la existencia de los planes parciales, al no faltar quien sostenga que podrían ser suficientes los planes generales, siempre y cuando estuvieran elaborados con algún mayor detalle, circunscribe su examen a un punto particular de ese

dualismo, cual es la posibilidad de existencia de un plan parcial, sin plan general previo. En este punto, la Sentencia, recogiendo una opinión doctrinal consolidada, ya refrendada por la jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal, admite la validez de la aprobación de los planes parciales sin estar aún aprobado el correspondiente plan general, fundamentando esta postura en dos argumentos: 1.º, que la Ley no sostiene, en ningún momento, que los planes parciales no puedan formarse mientras que no esté aprobado definitivamente el general, por lo que llega a la conclusión de que la Ley permite todo aquello que no prohíbe; 2.º, que aunque la Ley del Suelo prevé una gradación escalonada de los planes, sin embargo nadie ha entendido que no puedan aprobarse planes provinciales hasta que no lo esté el nacional, ni planes municipales hasta que no exista el provincial, por lo que deduce que tampoco puede entenderse que no pueden formarse planes parciales hasta que no esté aprobado definitivamente el plan general.

Nótese que la jurisprudencia sólo admite «la aprobación de planes parciales, sin estar aún aprobado el correspondiente plan general», con lo que establece una implícita distinción entre aprobación y ejecución, admitiendo la validez de la primera, pero no de la segunda sin la previa aprobación del plan

general, y ello lógicamente por cuanto el plan parcial, en unión del proyecto de urbanización, se encamina a ejecutar el plan general, según se deduce de los artículos 3 y 10 de la Ley del Suelo, y de conformidad con el artículo 44 de la propia Ley del Suelo, los planes sólo son ejecutivos una vez publicada su aprobación definitiva, con lo que, en suma, la ejecución del plan parcial sí está subordinada a la anterior aprobación del plan general.

Por otro lado, la misma S. 2-10-1972 (A. 4142) declara «que el plan parcial no tiene por qué seguir servilmente y al pie de la letra las previsiones del plan general», y para ello invoca analógicamente la disposición de la Ley del Area Metropolitana de Madrid, de que no se estimará que existe modificación del plan general cuando al ser desarrollado en planes parciales se interpreten las determinaciones de aquél mediante reajuste del trazado de vías de comunicación para adaptarlas al terreno y, en su caso, de alineaciones y rasantes, precisión de límites de las diversas zonas y cambio de tipo de ordenanza de edificación que no altere esencialmente el uso previsto ni suponga variación superior al 5 por 100 en el aprovechamiento del suelo.

Finalmente, la repetida S. 2-10-1972 (A. 4142) recuerda que el período de tiempo en que los particu-

lares pueden oponerse a la elaboración de un plan es el de un mes que señala el art. 32 de la Ley del Suelo para la información pública, trámite éste esencial, cuya omisión, por tanto, determina la anulabilidad del plan o proyecto. Y aunque ese plazo admite que puede prorrogarse, conforme al art. 57 de la Ley de Procedimiento Administrativo, por un período no superior a la mitad del mismo, precisa que ello sólo podrá acontecer previa petición de los interesados y otorgamiento potestativo de la Administración.

Expropiación forzosa

Cuando para la ejecución de un plan de urbanismo la Administración adopte el sistema de expropiación forzosa, indica la S. 18-10-1972 (A. 4020) que esa actuación expropiatoria de la Administración puede desenvolverse bajo dos formas diferentes: bien aplicando el artículo 121 de la Ley del Suelo, que faculta para proceder a la urbanización y expropiación subsiguiente de un sector integrado por varios polígonos, sin necesidad de la previa aprobación del plan parcial, o, por el contrario, ejecutando un plan parcial habilitante en el desarrollo de la normal actividad urbanística. En el primero, conforme al art. 3 de la Ley de 21 de julio de 1962, «es necesario que la Entidad expropiante haga constar que obra siguiendo las previsiones y el régimen de la citada Ley y, al delimitar los polígonos correspondientes, respete, prescinda o modifique las previsiones de los planes general y parcial existente, para coordinar la planificación con la delimitación de polígonos». En el segundo de los supuestos enunciados, el órgano expropiante debe atenerse a las directrices del plan que realiza, es decir, no puede la Administración actuar con independencia del plan, por lo que, cuando como en el caso de autos,

se declare la nulidad del plan de la zona procederá igualmente la declaración de nulidad de los actos expropiatorios de ejecución de aquél.

En este campo de la expropiación forzosa, la más reciente jurisprudencia gira en torno al esclarecimiento de los criterios de valoración aplicables a terrenos con la condición de solares, y destinados en un plan de ordenación a viales, haciendo constar en este punto que en nuestro Ordenamiento no existe un concepto unitario de solar, pues al lado del estricto del art. 63 L.S., se encuentran otros y entre ellos el del art. 38 de la Ley expropiatoria, que contempla aquellos terrenos susceptibles de una próxima edificación y que por ello tienen un valor más elevado que el suelo rústico.

Distingue a este respecto el Tribunal Supremo según que la expropiación tenga o no finalidad urbanística. Cuando se efectúe con finalidad no urbanística, la S. 23-9-1972 (A. 3795) y la S. 10-10-1972 (A. 3954) sientan el criterio de que el justiprecio de las fincas expropiadas no se ha de regir por los criterios especiales regulados en la L.S., sino por la normativa común contenida, básicamente, en la Ley de Expropiación Forzosa de 16-12-1954 y su Reglamento de 26-4-1957. Hacen notar, además, que el concepto de vial se vincula exclusivamente a expropiaciones de significación urbanística. Por todo ello, consideran estas Sentencias que para determinar el justo valor de terrenos con la condición de solares, cuando no se trate de llevar a cabo planes o proyectos urbanísticos, ningún criterio parece más acertado que el plasmado en los Índices municipales para la exacción del arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos, en cuanto se trata de una valoración objetiva que no tiene en cuenta el destino urbanístico que «a posteriori» pueda atribuírseles, criterio que se proyecta en el art. 38 de la Ley de Expropiación Forzosa y cuenta con el refrendo de la juris-

prudencia. Naturalmente, sin perjuicio de poder utilizar otros criterios estimativos que, en el caso concreto, se juzguen más adecuados, al amparo del art. 43 de la citada Ley expropiatoria.

Cuando, por el contrario, la expropiación tenga finalidad urbanística, habrá que aplicar los criterios especiales de la legislación urbanística, declarando las Sentencias de 16-10-1972 (A. 4017) y 27-10-1972 (A. 4064) que el hecho de que el destino dado en un plan de ordenación a la finca expropiada sea el de vial, parque o jardín público, no implica que no pueda ser fijado su valor por el comercial, pues al disponer el art. 38 de la Ley de Expropiación Forzosa que las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiados al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, sin tener en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plan o proyecto de obras que dé lugar a la expropiación, ni las previsibles para el futuro, demuestra que el momento que ha de tomarse en cuenta para la determinación del justiprecio es el inmediatamente anterior al plan o proyecto de obras, a fin de que se indemnice lo que realmente poseía el propietario sin las consecuencias, tanto favorables como adversas, derivadas de la actuación urbanística que dé lugar a la expropiación. Por lo tanto, en el caso que se contempla, ha de valorarse el terreno expropiado, que ostenta la condición de solar, con arreglo a esa situación anterior a su declaración de destino a vía pública o zona verde.

Edificaciones ruinosas

En esta materia, la trayectoria jurisprudencial muestra una loable uniformidad. En sus últimas Sentencias, el Tribunal Supremo vuelve a reconocer que la ruina jurídica, única que tiene trascendencia en



el mundo del Derecho, se apoya necesariamente en una situación de ruina física o de hecho.

De aquí que, en materia de declaración de ruina, el principio que prevalece es el técnico (S. 29-9-1972, A. 4112), por lo que el Tribunal sentenciador ha de acudir para su decisión a los correspondientes informes periciales. No obstante, de conformidad con el principio básico de que ningún medio de prueba puede vincular decisoriamente a los Jueces y Tribunales, y de que la apreciación por ellos de los diversos medios de prueba es un conjunto sin preferencia especial de ninguno, declara la citada Sentencia que el Tribunal sentenciador «ha de ponderar y valorar los informes periciales con arreglo a la sana crítica, y sin prescindir tampoco, dada su labor revisora, de enjuiciar cuantos elementos puedan contribuir por aplicación de los preceptos reguladores del expresado estado ruinoso, a cerciorarse si concurre o no en la finca a que se refiere tal situación».

Un concepto jurídico que entra en juego, con acusada importancia, en materia de ruina, es el de parte integrante. Es decir, aquel elemento que contribuye a la existencia de una cosa u objeto unitario, en forma que sin él no podría darse la cosa misma. A este respecto, indica la S. 29-9-1972 (A. 4112), que

no obsta a la existencia legal de la ruina, que la misma afecte a una pequeña extensión del inmueble y que los daños no se refieran a elementos fundamentales y esenciales, porque «el estado ruinoso de un inmueble no depende de que afecte a todos y cada uno de sus elementos o dependencias, pues es unánime la doctrina del Tribunal Supremo de que para declarar la ruina de un edificio no se requiere una completa situación ruinoso del mismo, por ser suficiente con que alcance a alguna de sus porciones o zonas, siempre que todas ellas sean integrantes de aquél en su unidad funcional, y las partes afectadas hayan de influir en la estabilidad y seguridad de la construcción».

Inversamente, cuando no se trate de partes integrantes, sí cabe la ruina parcial. Así la admite la citada Sentencia, en el caso de «cuerpos edificables aislados e independientes, con autonomía de construcción entre sí, que permita la segregación de la parte afectada de ruina, sin perjuicio alguno del resto de su unidad funcional».

Las causas que pueden dar lugar a la declaración de ruina, aparecen, como es sabido, enunciadas en el art. 170 de la Ley del Suelo, siendo suficiente el concurso de cualquiera de ellas, ya que (S. 29-9-1972, A. 4112) «los tres supuestos allí incluidos son paralelos e independientes y no precisan de su simultánea o conjunta concurrencia». A

pesar de ello, es evidente que existe una clara interdependencia entre las varias causas de ruina, que se refleja en la propia jurisprudencia. En efecto, la S. 30-6-1972 (A. 3703) incluye en la primera causa de ruina que enumera el art. 170 de la Ley del Suelo, consistente en la existencia de un daño no reparable técnicamente por los medios normales, a las meras obras de reparación y consolidación en atención a su gran cuantía. Siendo así que, normalmente, las obras de esta naturaleza (S. 30-6-1972, A. 3703; S. 29-9-1972, A. 4112) nunca tienen la consideración de medios normales de reparación, y si únicamente las obras de reconstrucción aunque sean parciales, bien porque sea preciso destruir alguna parte del edificio para reconstruirla, o porque haya que sustituir elementos estructurales, como vigas, entramados, cubiertas, etc.

Por lo demás, a propósito de las obras de consolidación realizadas por un colindante en la pared medianera, rechaza el Tribunal Supremo que aumenten el valor del edificio y disminuyan el costo de reparación para excluir el desequilibrio en que fundamenta la ruina el art. 170 L. S., cuando, en realidad, las obras de reparación, realizadas por quien fuere, son partidas estimables a la hora de sumar gastos de reparación.

J. N. ■

Concesión de Diplomas de Técnico-Urbanista

El pasado día 20 de febrero, y ante el Tribunal constituido al efecto en el Instituto de Estudios de Administración Local, se celebró el acto de lectura de las tesis que habilitan para la obtención del Diploma de Técnico-Urbanista, una vez que se han superado los cursos previos.

Doña Elvira Adiego Adiego, arquitecto, presentó su trabajo «Planificación comarcal: La ribera del Jalón», y don Pablo Nobell Rodríguez, ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, presentó el suyo sobre «La estimación del tráfico futuro en un área metropolitana, con aplicación a una esquema de ciudad-región para Barcelona, año 2010».

El Tribunal acordó declarar aptas ambas tesis.