



artículo 116 de la Ley, será preciso aplicar la expropiación dentro del propio expediente de reparcelación, como lo indica el número 4 del artículo 29 del Reglamento, surgiendo la cuestión de la valoración de la diferencia, pues si ha de hacerse conforme a la Ley del Suelo, según lo dice el citado número del Reglamento, en la Ley hay dos preceptos de valoración de zonas verdes, el 90: valor inicial y el 97: valor medio, el primero a efectos expropiatorios y el segundo a efectos de reparcelación o a los sustitutivos de indemnización en dinero.

Este problema surge sólo en los viales y zonas verdes ya recogidos en el Plan General, no en los creados en el Plan parcial, pues en estos últimos coincide la valoración a efectos reparcelatorios y expropiatorios ya que si, conforme al artículo 10.1 del Reglamento de Reparcelaciones, a este efecto han de valorarse por la situación urbanística inmediatamente anterior, es decir, por su calificación en el Plan General, aplicando el criterio que se desprende del artículo 36.1 de la Ley de Expropiación Forzosa, tampoco a este último efecto ha de tenerse en cuenta en el aspecto valorativo la incidencia del Plan o proyecto que determina la expropiación.

En cuanto al artículo 97, hay que empezar por aclarar que, según lo entendemos, la expresión legal sustitutiva de indemnización en dinero, no está aludiendo a la expropiación

del exceso, sino a los supuestos en que no es posible adjudicar terrenos en el expediente de reparcelación o no es necesario acudir a éste.

El primer supuesto es el de la llamada reparcelación por indemnización sustitutiva de valor, cuando no es posible la adjudicación de terrenos por hallarse ya edificados, que es el caso que contemplaba la legislación especial de Barcelona y el de las Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 1962 y 31 de mayo de 1969; el segundo se refiere al caso de que las cesiones sean inferiores al sexto, en que no es obligatoria la reparcelación y basta la compensación en metálico, como lo recoge el artículo 4, números 1 y 5 del Reglamento, en base a la misma idea de la compensación en metálico de diferencias que, dentro del expediente reparcelatorio, contemplan los artículos 4.5 y 12.4 del Reglamento.

Queda en pie, por tanto, el problema de si a la expropiación de los viales y zonas verdes en exceso se ha de aplicar el valor inicial del artículo 90 o el medio del artículo 97 de la Ley. Entendemos que la remisión del Reglamento a la valoración conforme a la Ley y a los concretos efectos de expropiación, concuerda más con el artículo 90 que con el 97, pero también creemos que entrará en juego el flexible criterio jurisprudencial, en el sentido de que la expropiación se ha de ajustar a un principio general de justicia, por lo que habrá de atender al porcentaje de la

zona no edificable a expropiar respecto del de la edificable a repartir, pues si bien aquí ha de entenderse constituida la comunidad de reparcelación que, como tal, recibirá los terrenos y el importe de la expropiación, con lo que no habrá ningún propietario de peor condición que los demás, lo justo será regular la indemnización atendiendo al porcentaje de terrenos edificables y al aumento de valor que los no edificables han de producir en ellos, lo que nos dará la pauta para la estimación de la valoración más justa, teniendo en cuenta el criterio analógico que se desprende del número 2 del artículo 114 de la Ley, conforme al cual el importe de las cargas no debe superar al de los beneficios resultantes de la urbanización.

En conclusión, entendemos que la reparcelación de las zonas a que nos referimos depende de su inclusión en un Plan parcial, lo que dependerá a su vez de criterios técnicos, en base a la configuración, extensión y posibilidad de absorción de estas superficies en el planeamiento parcial y siempre que la necesidad de inmediata puesta en servicio de estas zonas de uso público no aconseje la actuación expropiatoria, que evitaría en el caso de varios Planes parciales, la dilación consiguiente a la ejecución fraccionada de éstos y siempre la dimanante de la utilización de la reparcelación, con su compleja documentación y tramitación y sus recursos por lesión con efectos suspensivos.

## 2. Reseña de criterios jurisprudenciales

### Planeamiento

La Ley del Suelo clasifica los planes de urbanismo, por razón de su ámbito territorial, en nacional, provinciales, comarcales y municipales. Pero este criterio clasificatorio por razón del territorio, no tiene ese aparente carácter absoluto y excluyente,

pues la Exposición de Motivos de dicha Ley habla de que hay que abandonar el marco localista y partir de una perspectiva de mayor alcance «que permita ordenar urbanísticamente... el territorio de provincias, comarcas y municipios, en esta gradación sucesiva que integra la unidad orgánica que es el Estado Nacional». Late así, en el fondo de aquel

criterio territorial, un superior criterio funcional de coordinación entre las estructuras de las diversas parcelas del territorio nacional, que apunta a ese otro urbanismo, más ambicioso y sustantivo, de perspectivas políticas, económicas y sociales.

Sin embargo, la pieza maestra para la concreta acción urbanística, aunque sea en cumplimiento de

aquellas previsiones de política socio-económica, la inmediata realización práctica del urbanismo, tiene su fuente en los planes generales de ámbito municipal y comarcal. Y, en efecto, con relación a estos planes se proyecta toda la normativa de la L.S., y de ellos dimanar todas las limitaciones, deberes y cargas que afectan a la propiedad urbana y, en suma, su existencia permite la aplicación de todos los preceptos que perfilan el régimen jurídico del suelo.

A este propósito la S. 17-1-1973 (A. 121), declara que el plan comarcal, o sea el que se refiere a varios municipios sean o no de la misma provincia, «es una norma que tiene el rango urbanístico del plan general municipal», como se desprende del art. 9 L.S.

Y ya en el campo estricto de estos planes generales, conforme el escalonado desarrollo de los mismos que prevé la L.S., recuerda la S. 6-3-1973 (A. 1018) que el plan general tiene rango superior sobre los planes parciales y proyectos de urbanización, como se deduce del contenido de los arts. 9, 10 y 11 L.S., y por tanto tiene una fuerza vinculatoria para los interesados y para todos que no tienen los planes parciales ni los proyectos, que quedan supeditados a las directrices del plan general. Pero ¿y si el plan parcial contradice, a pesar de todo, el plan general? De acuerdo con los principios básicos de nuestro ordenamiento jurídico, parece evidente que es necesario establecer una jerárquica distinción primordial según que dicho plan parcial sea inexistente o nulo de pleno derecho, o que sea simplemente anulable, distinción que habrá que apoyar en los preceptos de la Ley de Procedimiento Administrativo. En el primer caso el plan parcial, al no tener existencia legal, es indudable que no podrá prevalecer, ni tan siquiera invocarse, sobre el plan general; pero en el segundo supuesto de anulabilidad, ésta tendrá que ser declarada, en forma y plazo, pues de lo contrario el vicio quedará subsanado y convalidada, por tanto, la invalidez.

La anterior situación conflictiva no agota la rica gama de problemas que suscita la dicotomía de plan general y parcial. Así una de las primeras cuestiones que se suscita es la de la posibilidad de aplicar directamente el plan general sin necesidad de plan parcial. La doctrina mayoritaria se inclina por admitir esta posibilidad, siempre que el plan general contenga las previsiones necesarias a nivel de plan parcial. Y este criterio lo hace suyo la S. 30-1-1973 (A. 997) que, siguiendo anterior jurisprudencia, declara que «cuando un plan general expresa con detalle las previsiones que serían propias de un plan parcial, puede aplicarse como tal», teniendo en cuenta que la finalidad principal del plan parcial es concretar la zonificación y el volumen o condiciones de las edificaciones.

La obligatoriedad de los planes (S. 19-1-1973; A. 351) para los particulares y la Administración, es decir para todos los sujetos comprendidos en su normativa, y en particular para los propietarios o titulares de derechos reales sobre bienes inmuebles, es una obligación que nace a partir de la puesta en vigor del plan, o lo que es lo mismo desde la publicación de la aprobación definitiva, no cuando todavía es un mero propósito en curso de aprobación, y esa obligación subsiste mientras dure la vigencia del plan. Sin que desvirtúe esta declaración el párrafo 2.º, art. 45 L.S., expresivo de que «la formación de los planes no limitará las facultades que correspondan a los distintos Departamentos ministeriales, conforme a la legislación aplicable a las materias atribuidas a la competencia de cada uno de ellos», porque el hecho de que el plan no limite las facultades de los Departamentos ministeriales no supone que éstos puedan realizar actividades contrarias al mismo, y porque lo único que quiere decir tal texto legal «es que los planes no condicionan positivamente la actividad de otros Departamentos ministeriales, siempre que no efectúen pronunciamiento urbanístico, pues de hacerlo, y nada menos en contra de lo mandado en los planes, el acto

es nulo». Y es que cada autorización no puede invadir esferas de competencia y quebrantar procedimientos atribuidos a otras autoridades administrativas, porque entonces surge con sustantividad propia la nulidad de la autorización en el extremo específico del que incurra en esos vicios. A este propósito establece la Sentencia que destacamos, que «cuando para la realización de una obra se necesite la concurrencia de permisos o autorizaciones de varias autoridades u organismos administrativos, cada uno con privativas y específicas competencias, en razón a las finalidades de interés público que respectivamente tutelan, tales permisos se tramitan y conceden con independencia, aunque sea necesario que todos ellos concurren para que la obra pueda realizarse legalmente, siendo obligación de cada órgano administrativo velar por el cumplimiento de la exigencia que a él atañe».

Pero es que, además, la autorización administrativa otorgada en contravención del plan (S. 19-1-73; A. 351) entraña, en esencia, una dispensa singular del plan, prohibida por el art. 46 L.S. y que ha de entenderse «nula, radical y absoluta, a virtud de lo dispuesto en el art. 172 de la misma Ley, de las dispensas que, respecto de lo por el plan ordenado, puedan otorgarse, tanto si lo son reservas en el contenido, como si tienen realidad con manifiesta infracción de su ordenamiento». Aunque también se deja abierta la posibilidad de solicitar la revisión del plan de ordenación, al amparo del art. 47, núm. 3, L.S. que la autoriza en base a un error de hecho que lo hace inviable, debido a la existencia de usos ya consolidados con anterioridad al plan.

La ejecución de los planes de ordenación puede tener lugar por cualquiera de los sistemas que enuncia la L.S., enumeración que reviste un carácter cerrado y excluyente. Dentro de estos sistemas figura el de expropiación forzosa, sistema que lógicamente requiere la inicial existencia de un plan, puesto que, según el art.





52 L.S., es la aprobación del plan lo que determina la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos. No obstante, la Ley de 21-7-1962 con el propósito, según indica en su Exposición de Motivos, de evitar las especulaciones de suelo como consecuencia de las expectativas urbanísticas creadas por el planeamiento, y, al mismo tiempo, de lograr la máxima objetividad en su valoración, permite utilizar el sistema expropiatorio sin la previa existencia de plan, general ni parcial, autorizando, en aras de una mayor economía procedimental, simultanear la delimitación del polígono de actuación y la fijación de los precios máximos y mínimos que, para lograr aquella objetivación en las valoraciones, impone este régimen especial de la L. de 1962. Y en el supuesto de que mediere la previa existencia de un plan, autoriza asimismo para modificar sus previsiones, lo que se explica (S. 22-2-1973; A. 542), porque se trata del cumplimiento de los planes generales de vivienda establecidos por el Ministerio, que, por su importancia y trascendencia, forzosamente han de tener carácter preferente sobre el plan existente, por lo que no cabe acoger pretensiones basadas en las previsiones del planeamiento modificado, de acuerdo con el principio general básico de la inexistencia de derechos adquiridos frente a los planes de urbanismo.

Para los casos de actuación expropiatoria, la L.S. consigna un precepto en su art. 56 tendente a galvanizar la actividad administrativa. La S. 21-2-1973 (A. 511) puntualiza o sienta un criterio interpretativo para el cómputo de los plazos que establece dicho art. 56, diciendo que la inactividad de la Administración ha de durar diez años a contar de la fecha de entrada en vigor del plan, inactividad que hace referencia no a la consumación del expediente expropiatorio, sino a la simple iniciación del mismo. El transcurso de este plazo faculta al interesado para estimular la actividad administrativa, requiriendo a la Administración para que inicie

el expediente expropiatorio, y sólo cuando la Administración persista en su inactividad durante los tres meses siguientes, nace el derecho del propietario afectado a recobrar el libre ejercicio de sus facultades dominicales.

Cualquiera que sea el sistema de actuación que se adopte (S. 9-2-1973; A. 463), la cesión de viales es en todo caso gratuita siempre que se trate de verdaderas obras de urbanización. Pero la cesión gratuita de terreno para viales no implica asimismo la entrega gratuita de lo sobre ellos edificado, toda vez que ello representa una interpretación extensiva no querida por la Ley y lesiva para los interesados, que contradice el distinto tratamiento legal que la L.S. concede al suelo y a lo en él construido a través de sus normas de valoración y concretamente en su art. 85; y el carácter de carga impuesta a ciudadanos concretos que la cesión comporta, gravando su derecho de propiedad con una limitación excepcional, obliga a una interpretación restrictiva, en forzoso acatamiento del art. 129 L.S., que se refiere exclusivamente a terrenos, art. 348 del Código Civil que define el derecho de propiedad, art. 349 del mismo Cuerpo legal que sienta el principio capital en materia de expropiación forzosa, y los arts. 32 del Fuero de los Españoles y 1.º de la Ley de Expropiación Forzosa. En consecuencia, se declara obligatoria la inmediata iniciación del expediente expropiatorio para la valoración de los edificios y construcciones afectados, y posibles perjuicios irrogados a los propietarios.

El control jurisdiccional del planeamiento urbanístico puede promoverlo cualquiera, sin necesidad (S. 19-1-1973; A. 351) de ostentar la titularidad de un derecho subjetivo, ni de la existencia de un simple interés personal, ni de condición especial ninguna, dada la legitimación de carácter público que establece el art. 223 L.S. No siendo dable admitir que este precepto haya quedado derogado por las posteriores Leyes de Pro-

cedimiento Administrativo y Jurisdiccional, porque ésta es una regulación de carácter general que cede ante la regulación específica de la L.S.

Ese control judicial, ofrece en nuestro ordenamiento la garantía de desenvolverse a través de distintas fases e instancias, mediante el sistema de los recursos. Pero la regulación de esta materia de los recursos dentro de la L.S., ha suscitado muchas dudas sobre si subsiste vigente, dada la posterior publicación de las Leyes de Procedimiento Administrativo y Jurisdiccional.

A este respecto, el T.S. (S. 6-3-1973; A. 1018), alegada la derogación del art. 219, 2.º, como de todo el Capítulo III del Título séptimo de esta Ley, declara la improcedencia de esta alegación, teniendo en cuenta que el apartado 26 del art. 1 del Decreto 10-10-1958 respeta los procedimientos especiales de la L.S. en materia de formación, aprobación, revisión y modificación de planes, ejecución de estos planes y registro y enajenación de solares de edificación forzosa.

Por su parte, la S. 16-2-1973 (A. 770) vuelve a pronunciarse sobre la debatida vigencia del art. 225, núm. 1, L.S. que considera recurribles los actos de aprobación definitiva de los planes ante el Tribunal Provincial Contencioso-administrativo con jurisdicción en el territorio del planeamiento, declarando que de acuerdo con una doctrina consignada con reiteración en las Sentencias de este Tribunal, cuando se recurre contra un acto o decisión de un órgano de la Administración cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional, es al Tribunal Supremo a quien corresponde conocer del recurso, conforme a lo que se dispone en el art. 14 de la Ley Jurisdiccional, pues «si alguna duda pudiera existir entre lo resuelto por la L.S. y lo que dispone la Ley Jurisdiccional, había de estarse a lo en ésta establecido por ser de fecha posterior y a virtud de

lo que se consigna en la disposición final segunda de esta última Ley».

El tema de los espacios libres ofrece en la reciente jurisprudencia una candente actualidad. La S. 26-2-1973 (A. 876) declara que toda disminución de los espacios libres fijados en los planes, infringe no sólo los arts. 45 y 47 L.S., conforme a los cuales «tanto la Administración como los particulares quedan obligados al cumplimiento de los planes aprobados, sin que pueda apartarse el uso de los predios del destino previsto ni efectuarse nuevas construcciones que no se ajusten a la ordenación aprobada», sino también la L. 2-12-1963 que preceptúa que una vez aprobados los planes, no podrá introducirse en ellos ninguna clase de modificación que tuviere por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres en ellos previstos, sin cumplir los requisitos que detalla, y entre otros, la aprobación del Consejo de Ministros, previo informe favorable del Consejo de Estado y acuerdo de la Corporación municipal interesada. Por consiguiente, la licencia municipal de construcción que infrinja las anteriores disposiciones, se declara anulable, aunque no nula de pleno derecho en congruencia con el principio general de que los actos administrativos sólo llevan aparejada esta última sanción en los casos taxativos del art. 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

La mencionada Ley sobre zonas verdes de 2-12-1963 es aplicable al Área Metropolitana de Madrid (S. 12-1-1973; A. 82) como explícitamente lo reconoce su Ley especial, sin que para alterar esa zona verde quepa invocar el art. 27, ap. 2), de su Reglamento, «válido en cuanto complementa y desarrolla al primero, visto su rango jurídico, pero que no puede invocarse con la pretensión de que consagra un régimen modificativo, cuando lo que establece es un sistema operatorio de alcance puramente permisivo dentro de lo ya legislado, que nunca puede interpretarse extensivamente».

La anterior Sentencia puntualiza que no pueden confundirse dos conceptos física y jurídicamente distintos, como son los de vías públicas o de comunicación, y de espacios libres para parques y jardines «sin que quepa incluir en este segundo concepto la superficie de adorno vegetal establecida sobre una construcción subterránea, que es algo distinto de la zona verde concebida por el legislador a base de plantaciones arbóreas o equiparables».

## Licencias

El otorgamiento de licencias de obras (S. 18-1-1973; A. 350), es una actividad administrativa casi siempre vinculada a los Ayuntamientos, como se desprende de los arts. 165 y 166 L.S., y que tiene carácter reglado, carácter que se apoya en la formulación que del derecho de propiedad hace la norma general del art. 348 del Código Civil, apoyada en el principio de respetar la mayor libertad; pero como este derecho de propiedad no es absoluto, sino que tiene limitaciones de carácter social o moral impuestas por el bien común al que debe supeditarse, de aquí surge aquel carácter reglado de la licencia, como obligación del particular de someter las peticiones de licencias de obras a la Administración, a fin de que ésta ejerza el debido control e indique si existe algún obstáculo con base en la normativa legal, que impida en todo o en parte sus aspiraciones, y si éste no existe impera en el actuar administrativo la obligación de conceder las licencias y no extorsionar en modo alguno los derechos de los administrados, ni siquiera al socaire de pausibles proyectos, pues para ello hay que acudir al recurso de suspensión por un año de las licencias de parcelación de terrenos y edificación que prevé el art. 22 L.S.,

complimentando los requisitos que en él se indican. Es decir, que la suspensión se contrae (S. 5-1-1973; A. 80) a la concesión de licencias futuras y no a las ya autorizadas, pues de otra manera se daría lugar a la aplicación retroactiva de una norma, lo que, salvo disposición en este sentido, se excluye en nuestro Derecho.

En base a las anteriores premisas, declara el Tribunal Supremo (S. 18-1-1973; A. 350) que negar una licencia de obras sin precepto prohibitivo, viene a constituir una limitación caprichosa impuesta al derecho de propiedad, que a tenor del art. 348 del Código Civil, no puede sufrir otras limitaciones que las establecidas en las leyes; y que no puede denegarse una licencia de obras so pretexto de hallarse en trámite un proyecto de ordenación urbana, pues los Ayuntamientos están obligados a concederla o denegarla de acuerdo con el plan que esté vigente.

Resulta, en suma, que el llamado *ius aedificandi* es una de las facultades que integran el derecho de propiedad, correspondiendo al propietario del solar (S. 12-3-1973; A. 1141), pero como ese derecho no es absoluto sino que aparece enmarcado dentro de un conjunto de límites, deberes y obligaciones que integran un auténtico estatuto de la propiedad inmobiliaria, las Corporaciones Locales intervienen el *ius aedificandi* sometiendo a previa licencia las obras de nueva planta, licencia o autorización administrativa que se conceptúan por la doctrina y la jurisprudencia, «como una declaración de voluntad de la Administración pública, con la que se permite a otro sujeto, público o privado, el ejercicio de un derecho del que ya era titular, previa la valoración de la legalidad de tal ejercicio, con relación a aquella zona de orden público que el sujeto autorizante debe tutelar, por lo que la licencia no implica transferencia de derechos del Ente público al sujeto privado, sino la simple eliminación de sus cortapisas establecidas previamente en el ordenamiento, al





objeto de que el ejercicio de ciertos derechos por el particular no pueda hacerse sin un cierto control». Esto explica que el Reglamento de Servicios (art. 12) hable de que las autorizaciones y licencias se entenderán otorgadas salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero, y que el Tribunal Supremo tenga declarado que los Ayuntamientos rebasan su competencia otorgando una licencia que implica el reconocimiento de una titularidad dominical a favor de un particular, y lo que es más, el propio reconocimiento de venir realizando actos perturbadores en una posesión o propiedad que no le corresponde.

Al tener que ajustarse la licencia a la legalidad vigente, es indudable que no puede mermar los derechos admitidos en ella, puntualizando la S. 29-1-1973 (A. 379) que dicha legalidad no es inmediatamente la del plan general, el cual fija directrices genéricas y reserva ciertas concreciones de los aspectos parciales de la construcción a los planes o proyectos de esta índole, sino por lo tanto, la del plan parcial, lo que, sin embargo, no exciuye que los interesados puedan plantear procesalmente la cuestión de que el plan parcial disminuya efectivamente los derechos reconocidos por las normas del plan general.

De todos modos, cualquiera que sea la normativa aplicable a la zona (S. 13-1-1973; A. 113), la construcción debe ajustarse al proyecto y planos presentados por quien solicita la licencia y aprobados por la Administración, es decir, debe haber una perfecta concordancia entre la licencia concedida y el uso de la misma en la realidad de lo construido, por lo que ante la extralimitación de las obras, es legítima la reacción administrativa ordenando la demolición de obras e instalaciones que vulneran el contenido de la licencia.

Hay que tener también en cuenta que la licencia, como técnica de control para velar por el cumplimiento de la ordenación urbanística, no puede desnaturalizarse y convertirse en

medio de conseguir fuera de los cauces legítimos un objetivo distinto. De aquí (S. 12-3-1973; A. 1140) que no pueda condicionarse su otorgamiento a la cesión de terrenos, o, sustitivamente, al pago de la indemnización correspondiente; como tampoco puede subordinarse a la condición del pago de contribuciones especiales. Y ni siquiera es posible una denegación de la licencia, cuando en ello anida el propósito de impedir una privación del dominio municipal, «pues si bien es cierto que corresponde a los Ayuntamientos una potestad de autotutela del dominio municipal, también lo es que el ejercicio de esa potestad y, paralelamente, la denegación de una licencia con esta base, requiere que de modo patente, claro e inequívoco, conste la titularidad pública», lo que no concurre cuando media como única legitimación el hipotético parecer de un perito, basado en el examen de unos planos y la referencia a un plano catastral de hace más de treinta años; constatación insuficiente, con menor fundamento si se parte de la desafectación o cambio de calificación jurídica que se produce como consecuencia del planeamiento (art. 8, núm. 3 del Reglamento de Bienes).

Otro principio fundamental que ha de presidir el otorgamiento de las licencias, es el de igualdad de los administrados ante la Ley, por lo que (S. 27-3-1973; A. 1330) no pueden denegarse licencias de edificación para terrenos de las mismas características, cuando anteriormente se habían concedido. Mas este principio (S. 29-1-1973; A. 379), «no puede entenderse en el sentido inverso del que el legislador le atribuye, esto es, sujetar a los administrados a las normas y potestades legalmente ejercitadas, en lugar de eximirlos de ellas, por la real o supuesta preexistencia de una contravención».

Recuerda la S. 5-1-1973 (A. 80), que las licencias de obras obtenidas son transmisibles, pero el antiguo y el nuevo constructor deberán comunicarlo por escrito a la Corporación que la concedió, pues de lo contrario

no se considera como subrogado al cesionario, y éste carece de legitimación para hacer valer su derecho, salvo que el propio órgano municipal haya recogido la subrogación por diversos actos administrativos.

El principio de irrevocabilidad de los actos administrativos declarativos de derechos subjetivos quiebra (S. 12-3-1973; A. 1141) en los casos de concesión de licencias de obras, ya que cuando éstas han sido otorgadas erróneamente, la Corporación o autoridad competente podrá anularlas, resultando del conjunto de los preceptos sobre la materia, que la determinación de ese error debe hacerse «a través de un expediente en el que necesariamente tiene que oírse al dueño de la obra, y al que se aportarán cuantos datos y actos de instrucción sean necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación del mismo, debiéndose adoptar, a su iniciación, la medida cautelar de suspender la ejecución de las obras, y en el supuesto de comprobarse el error, las medidas consiguientes para restituir las cosas al ser y estado primitivo, es decir, la total o parcial demolición de las obras e impedir definitivamente los usos cuya licencia hubiera sido improcedente, así como el resarcimiento de los daños y perjuicios que se causaren, que deberán satisfacer en el plazo de tres meses a contar de la adopción del acuerdo de suspensión». Ahora bien, como el expediente debe tener un plazo máximo de duración de dos meses, si el mismo fuera rebasado, dicha infracción se traduce, con respecto a la medida cautelar de suspensión de las obras, en que queda levantada la suspensión al transcurrir los dos meses, y con respecto al acuerdo de revocación de licencia, solamente la responsabilidad del funcionario causante de la demora, si a ello hubiera lugar.

La anterior doctrina es aplicable no sólo al caso de revocación clara y terminante de una licencia por error en su otorgamiento, sino también en los supuestos de revocación

implicita o indirecta, que se ofrecen cuando se produce un posterior acto administrativo que se opone netamente al de otorgamiento de licencia.

## Edificaciones inadecuadas

Se ocupa primariamente la jurisprudencia en poner de relieve las motivaciones a que responde el Registro de Solares, regulado por el Reglamento de 5-3-1964, señalando como tales (S. 31-1-1973; A. 390) «la transformación de las poblaciones sustituyendo lo viejo e inadecuado por lo moderno y confortable, en aras a un interés social y colectivo frente al particular que pudiera tener el propietario». Para ello se trata de asegurar la utilización del suelo conforme a la función social que tiene la propiedad (S. 17-1-1973; A. 121), a cuyo fin se señalan límites a las facultades dominicales, entre las cuales figura la llamada obligación de edificar dentro de los plazos que fija la L.S. Teniendo en cuenta que este deber incumbe no sólo a los propietarios de solares *strictu sensu*, o sea a las superiores de suelo urbano que reúnan los requisitos del art. 63 L.S., sino también a las que, reuniendo en todo caso estos requisitos, tuvieren construcciones paralizadas, ruinosas, derruidas o inadecuadas, ampliándose de este modo el concepto de solar a efectos de inclusión en este Registro, que es el instrumento coactivo de que se vale el legislador para asegurar el cumplimiento de aquel deber.

Para solicitar la inclusión de una finca en el Registro de Solares no se requiere una titularidad real sobre ella (S. 28-2-1973; A. 884), ni siquiera un interés cualificado, y en caso

de comunidad, cualquiera de los condueños puede actuar en nombre de la comunidad y en interés de la misma. De todos modos la solicitud debe expresar una serie de datos o circunstancias, pero sin que la omisión de algunos de ellos provoque la nulidad del expediente, pues en esta hipótesis se está ante un acto irregular pero válido, que no afecta sustancialmente al procedimiento y que se separa y distingue, por tanto, de los actos ineficaces; incluyendo también en esta categoría de actos irregulares los supuestos de retraso en el trámite del expediente o en la decisión. En este punto aclara y precisa la S. 10-2-1973 (A. 671), que la resolución del expediente incumbe tanto a la Comisión Municipal Permanente como al Pleno del Ayuntamiento, pues aunque el Reglamento parece referirse a aquélla, al estar integrada dicha Comisión Municipal en el Pleno del Ayuntamiento, es claro que tomado el acuerdo por un órgano que abarca y asume al estimado competente, nunca podrá producirse la nulidad del acuerdo, ya que son mayores las garantías que suponen la adopción de la resolución por todo el Ayuntamiento que por una parte de él.

Ahora bien, dado que el dueño de la finca objeto de inclusión en el Registro puede tener relaciones jurídicas privadas, enmarcadas en el ámbito de este Derecho, con otras personas, y que al aplicar la L.S. y el Reglamento de Solares estas relaciones pueden quedar disminuidas o abocar a una quiebra absoluta, como sucede especialmente con las relaciones arrendaticias, la interpretación de las normas (S. 31-1-1973; A. 390) referentes a la inclusión de fincas en el susodicho Registro, debe estar presidida por un criterio hermenéutico estricto.

De acuerdo con este retringido criterio interpretativo, la S. 16-3-1973 (A. 1193) da relevancia a la intención del propietario de beneficiarse del efecto extintivo del arrendamiento mediante la inclusión de la finca en el Registro de Solares, con preteri-

ción del principio de estabilidad arrendaticia, siendo así que, negando la inscripción en dicho Registro, no se cierra al propietario toda posibilidad de una mayor edificación, dado que para obtener un óptimo aprovechamiento del solar, puede acudir al cauce de la Ley de Arrendamientos Urbanos, en régimen de armónica conciliación de los intereses del propietario y de los arrendatarios. De manera que la posible inclusión de una finca arrendada en el Registro de Solares, debe contemplarse teniendo en cuenta la naturaleza limitativa de tal acuerdo, «más acentuado que respecto de las fincas no arrendadas, en las que, propiamente, no se ofrece otro aspecto que el de la sustracción del inmueble a su función social». Por consiguiente sólo cuando se den patentemente los presupuestos de calificación de «finca inadecuada», debe someterse la misma a las consecuencias de esta calificación.

Para considerar una finca inadecuada, basta la concurrencia de uno solo de los supuestos previos en el número 5 del art. 5 del Reglamento de Solares. Pero ello no es óbice (S. 31-3-1973; A. 1389) para que puedan apreciarse varias causas actuantes sobre la unidad fundiaria, e incluso concurrencia aditiva por afectar respectivamente a partes que integren el inmueble.

Dentro de las anteriores causas, destacaba la jurisprudencia la comprendida en el apartado c) de dicho núm. 5 del art. 5 del Reglamento de Solares, indicando (S. 17-1-1973, A. 121; S. 16-3-1973, A. 1193) que exige la concurrencia de dos requisitos: en primer lugar, desproporción con la altura que estando permitida por las Ordenanzas sea la corriente en la zona, debiendo tenerse presente que la zona debe considerarse no como se encuentre en la actualidad, sino como esté proyectada para el futuro por el plan, con objeto de no entorpecer el propósito del legislador de fomento urbano, y que la desproporción ha de ser ostensible o patente.





es decir, en grave medida; en segundo lugar el desmerecimiento, que se infiere de la existencia de una serie de causas que enumera el precepto, aunque con fórmula abierta, o sea, a título puramente enunciativo. Los dos requisitos constituyen los presupuestos objetivos cuya justificación debe constar necesariamente, pues son los antecedentes precisos en los que debe apoyarse la decisión administrativa, hasta el punto de que su falta de justificación deja sin soporte válido la decisión administrativa.

## Edificaciones ruinosas

Puntualiza el Tribunal Supremo las fuentes reguladoras de esta situación jurídica de ruina, indicando (S. 26-1-1973; A. 372) que la materia de declaración de ruina está expresamente regulada, en primer término y como disposición concreta por el art. 170 L.S. y, como acto administrativo que es, en lo demás por las reglas generales que regulan la actividad administrativa, Ley de Régimen Local y Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales, y en cuanto no esté previsto en ellas, por la Ley de Procedimiento Administrativo, entendiéndose complementarias las disposiciones de la Ley de Arrendamientos Urbanos respecto a la eficacia de la declaración principal en relación con los derechos de los arrendatarios.

Congruentemente, la competencia para la declaración de ruina no está atribuida a la Administración del Estado, sino a la Local en cuya jurisdicción territorial radique el inmueble, distinguiendo la jurisprudencia entre las declaraciones de estado ruinoso en expediente contradictorio

que corresponden al Ayuntamiento en su Comisión Permanente, y las declaraciones de inminente urgencia, para las que se señala una tramitación también de urgencia y cuya competencia se atribuye bien al Ayuntamiento, bien a la autoridad unipersonal de Alcalde.

La ruina constituye un estado de hecho, que debe declararse (S. 26-1-1973; A. 371) siempre que de la situación del edificio pueda derivarse, racional y lógicamente, un peligro cierto, actual o futuro, para las personas o las cosas «cualesquiera que sean las causas que la hayan motivado y la calificación que merezca la conducta seguida por el propietario, variando únicamente las consecuencias de las situaciones producidas en orden a la responsabilidad que pueda existir». Pero desde el punto de vista inverso, también el deber de conservación de su finca que impone al propietario el art. 168 L.S., tiene un límite infranqueable (S. 26-2-1973; A. 879), fuera del cual no se pueden acordar obras a cargo del mismo, cual es el de procedencia de la ruina, pues en los supuestos de ruina, cesa el deber de conservación y no pueden imponerse al propietario obras de reparación. Por ello, la aplicación del núm. 3 del art. 48 L.S., relativo a las obras que excepcionalmente pueden autorizarse en los edificios fuera de ordenación, parece imponer (S. 12-2-1973; A. 717), además de los requisitos que en él se enumeran, que sea el propio dueño de la finca quien pretenda obtener una licencia municipal de obras que tiendan a prolongar la vida del inmueble, pero no cuando trate de conseguir la declaración de ruina, pues no se puede obligar a los propietarios a realizar obras antieconómicas en edificios fuera de ordenación.

Las variadas manifestaciones que la ruina, como situación de hecho, pueda tener, aparecen tipificadas (S. 26-1-1973; A. 371) en los diversos supuestos determinantes de la declaración legal de ruina que enumera el

art. 170 L.S., supuestos que tienen un contenido preponderantemente técnico, por lo que los informes de los técnicos tienen una destacada importancia en la resolución del expediente de ruina.

Sin embargo, los progresos de la técnica moderna obligan reiteradamente a la jurisprudencia, que conserva siempre su facultad de apreciar libremente las pruebas periciales, a delimitar prudentemente su campo de aplicación, y así con relación sobre todo a la primera causa legal de ruina, cual es la de existir daños no reparables técnicamente por procedimientos normales, la Sentencia últimamente citada declara que, aunque el informe pericial afirma que las obras de reparación pueden ejecutarse «por procedimientos normales utilizados en la tecnología de las construcciones», deben situarse dentro de esta causa legal de ruina por extenderse a la reconstrucción de estructuras sustanciales del edificio, con demolición o sustitución de los elementos dañados.

## Expropiación forzosa

La temática abordada por la jurisprudencia más reciente con relación a la expropiación urbanística, aparece centrada en torno al problema de las valoraciones.

Los criterios valorativos de la L.S. y demás disposiciones complementarias, se aplican exclusivamente al suelo, no a los demás elementos unidos al suelo que se tasan con arreglo a las normas generales o comunes, pero teniendo en cuenta que en lo no previsto en aquella normativa especial urbanística, se aplicará el régimen común.



Entre unas y otras normas existen importantes diferencias puestas de relieve por la S. 22-1-1973 (A. 130), indicando que la Ley de Expropiación Forzosa sigue un sistema mixto de criterios automáticos de valoración y de criterios discrecionales, pues si bien en relación a los inmuebles comienza por establecer unas reglas tasadas, concluye permitiendo la determinación del justo precio conforme a los criterios estimativos que se juzguen más adecuados. En cambio la L.S. sigue un sistema de valoración netamente objetivo, de resultados automáticos, que parte de la distinción de los cuatro valores, inicial, expectante, urbanístico y comercial. Por otra parte, entre las reglas tasadas de la Ley de Expropiación Forzosa y las de la legislación urbanística, se da la importante diferencia de que las primeras responden a unas valoraciones ficticias, alejadas de los valores reales, lo que obliga a una aplicación casi constante del art. 43 de aquella Ley que permite utilizar en cada caso los criterios estimativos que se consideren adecuados; mientras que los criterios valorativos de la L.S., aparecen estructurados de una manera racional en base a datos netamente económicos y de mercado, tales como el volumen de edificabilidad permitido, costo probable de la construcción, categoría y calidad de los terrenos y grado de urbanización, lo que en buenos principios y siempre que las cifras correspondientes a los diversos factores estén fijadas de acuerdo con la realidad, el resultado final de la fórmula matemática tiene que reflejar, por fuerza, el verdadero valor del suelo justipreciado por este procedimiento.

En consecuencia, si el precio obtenido con este criterio objetivo no se corresponde con la realidad, no puede obedecer más que a una defectuosa aplicación de las normas legales, desajuste de los presupuestos manejados o concurrencia de circunstancias extraordinarias; pero claro es que la rectificación del justiprecio en los dos primeros casos, no requiere la aplicación del art. 43 de la L. de Expropiación Forzosa, sino simplemente la corrección de los datos equivocados en la fórmula aplicada, y en el caso de concurrencia de circunstancias extraordinarias, nos encontramos ante un supuesto similar al valor comercial que la L.S. remite a la Ley Común y, por tanto, a la discrecionalidad de criterios de su citado art. 43.

Estas explicaciones que pueden constituir la motivación mediata, y sobre todo la razón directa o inmediata de conseguir una valoración estrictamente objetiva que elimine el peligro de especulación del suelo, han determinado que la Ley 21-7-1962 y el Decreto 21-2-1963 prohiban la aplicación del repetido art. 43 de la Ley expropiatoria, en las expropiaciones por razón de urbanismo, prohibición que afecta (S. 4-1-1973; A. 18) a la determinación de los valores inicial, expectante y urbanístico, pero no al comercial, pues para el cálculo de este último se admite la aplicación de aquel precepto, como lo evidencia el art. 7 del citado Decreto de 1963.

Por lo demás, debe tenerse presente que para la valoración del suelo (S. 18-1-1973; A. 122; S. 8-3-1973; A. 1035), hay que tener en cuenta la calificación que le corresponda en el

momento inmediatamente anterior al plan o proyecto de obras, para que se indemnice lo que realmente posea el propietario, de manera que el hecho de expropiarse una finca para parque o vial, no altera la condición que tenga con anterioridad al plan que legitima la expropiación.

Finalmente, la S. 1-3-1973 (A. 916) vuelve a plantearse el problema de si el art. 99 L.S. que concede a las tasaciones un plazo normal de vigencia de diez años, ha derogado el art. 58 de la Ley de Expropiación Forzosa, que exige únicamente el transcurso de dos años para permitir la retasación de las fincas, y recuerda que, tanto la doctrina como la jurisprudencia, lo han resuelto en forma prácticamente unánime en lo sustancial, en el sentido de que la aplicación del art. 99 L.S. abarca las tasaciones que con carácter general, como son los precios máximos y mínimos o índices de valoración, se establecen con arreglo a las normas urbanísticas, mas no derogan para las tasaciones individualizadas el régimen de responsabilidades por demora regulado en el art. 58 de la Ley de Expropiación Forzosa, teniendo en cuenta que este último precepto se aplica sólo al justiprecio fijado en vía administrativa, no al concedido en vía jurisdiccional, de manera que la fecha del acuerdo del Jurado de Expropiación, constituye el momento inicial para el cómputo del término de dos años, de la caducidad de la valoración; salvo que medie recurso de reposición ante el Jurado, pues entonces la fecha inicial será la del acuerdo resolviendo el recurso, dado que hasta dicha fecha no se produce una fijación definitiva del justiprecio administrativo. **J. N. ■**