

3.º JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

POR JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

LA SUSPENSION DE LICENCIAS DE PARCELACION Y EDIFICACION
(SENTENCIA DE 15 DE NOVIEMBRE DE 1971).

I. ANTECEDENTES

1. El Ayuntamiento de V. acordó el 4 de octubre de 1967 suspender, por el plazo máximo de un año, ampliable a otro, las licencias de edificación en los terrenos comprendidos en una manzana, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, publicándose el correspondiente anuncio en el *Boletín Oficial de la Provincia* de 26 de octubre de 1967.

2. El 13 de noviembre del mismo año tuvo entrada en el Registro general del Ayuntamiento un escrito de don V. D. solicitando licencia de construcción para edificar una casa en la manzana afectada. Esta solicitud de licencia se produce, por tanto, cuando aún no ha transcurrido el año desde que la Corporación acordó suspender la concesión de licencias de construcción.

3. El 3 de julio de 1968 se aprobó inicialmente por el Ayuntamiento el Plan especial de ordenación urbana de la zona, remitiéndose para su aprobación definitiva al Ministerio de la Vivienda el 8 de noviembre del mismo año.

4. El 1 de febrero de 1969, don V. D. presenta escrito en el Registro de la Comisión Provincial de la Vivienda denunciando la mora respecto a la solicitud de licencia de construcción que formulara ante el Ayuntamiento cuando éste había acordado la suspensión de las mismas.

5. La Comisión Provincial de Urbanismo dictó acuerdo el 28 de febrero de 1969, denegando la concesión de la licencia en tanto en cuanto no se aprobase definitivamente el Plan especial.

6. El 12 de abril de 1969 se publicó en el *Boletín Oficial de la Provincia* el anuncio por el que el Ayuntamiento prorrogaba por un año más la suspensión de licencias en la manzana delimitada por las calles citadas, y el día 30 del mismo mes y año se aprobaba por el Ministerio de la Vivienda el Plan especial.

7. Interpuesto recurso de reposición por don V. D. contra el acuerdo de la Comisión Provincial de Arquitectura y Urbanismo de 28 de febrero de 1969, y denegado éste, deduce «recurso contencioso-administrativo», que es resuelto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Burgos de 27 de diciembre de 1969, en cuyos considerandos se sienta la siguiente doctrina:

Considerando: Que para precisar el significado global del actual litigio, definiendo así todos sus contornos, conviene referirse con brevedad a sus antecedentes, según constan en estas mismas actuaciones. Y los hechos al respecto datan del año 1964, y aun antes, fechas en que el hoy recurrente inició sus gestiones en el Ayuntamiento demandando para la construcción de un edificio en la esquina de las calles..., con arreglo al Plan de Ordenación Urbana entonces vigente, cuya primera revisión

había sido aprobada el 26 de diciembre de 1963. Unos años más tarde, el 26 de julio de 1967, presentó al municipio un anteproyecto para dicha construcción, y sin pronunciarse sobre su legalidad, acordó entonces el Ayuntamiento, el 4 de octubre siguiente, la suspensión de licencias en la manzana referida, por el plazo máximo de un año, para la redacción de un Plan Especial del Primer Ensanche. Recurrida dicha resolución y los acuerdos confirmatorios ulteriores, esta Sala mantuvo su validez en sentencia de 20 de diciembre de 1968, estimando que el Ayuntamiento se había producido en forma legal. Es indudable que la medida de suspender las licencias al presentarse una solicitud definitiva, y también un anteproyecto, separándose así del régimen urbanístico hasta entonces vigente, puede afectar gravemente a los intereses particulares, mucho más allá incluso que el valor de los proyectos, pero se trata de una facultad administrativa necesaria para que no se consoliden situaciones contrarias al planeamiento, ya de próxima realización. No obstante, y con ello se alcanza ya el sentido de estos autos, tal facultad debe ser ejercida por los municipios con estricta sujeción a sus términos legales, pues de otra manera se afectaría de modo grave a la función de seguridad, atribuida, como a otro ordenamiento cualquiera, al régimen urbanístico dispuesto por la misma Administración.

Considerando: Que en concreto examen ya de los hechos litigiosos, no obstante la expuesta suspensión de licencias, el demandante presentó su solicitud de construcción el 13 de noviembre de 1967, en forma legal y ajustada legalidad vigente y suspendida, según consta en los autos de manera inequívoca. No puede afirmarse ante esta conducta, como hace la Administración demandada, que la suspensión de licencia implicaba, además, la imposibilidad de su solicitud, pues ni así lo señala el artículo 22 de la Ley del Suelo ni viene exigido por los términos de su adecuada aplicación. Tampoco tiene trascendencia alguna el que se hallare entonces pendiente el recurso judicial contra el acuerdo de suspensión, pues en nada afecta aquél al desarrollo coetáneo de las actuaciones administrativas. Y, finalmente, tampoco puede afirmarse, por sólo este hecho, que el hoy recurrente obrara con mala fe o intención de sorprender al Ayuntamiento; sólo aparece su intención de ejercer un derecho legítimo, en términos semejantes a como actuó la Corporación en el acuerdo de suspensión de licencias cuando tuvo conocimiento que le iban a presentar un proyecto para edificar en la manzana en cuestión.

Considerando: Que transcurrido el plazo de un año, sin embargo, el Ayuntamiento no prorrogó la suspensión de licencias, sin duda alguna por error u olvido, aunque en estos autos se haya pretendido justificar su omisión con distintos razonamientos y paliativos, que esta Sala se ve obligada a desestimar. Es así indudable que la referencia a un plazo máximo de un año, «ampliable» por otro, que se hace en el acuerdo de 4 de octubre de 1967, recogiendo la expresión del artículo 22 de la Ley del Suelo, no puede tener más alcance que el de dicho precepto, es decir, que tal plazo es susceptible de ampliación por un año más siempre que se haya realizado la información pública, pero no que la prórroga se produzca de modo automático, pues tampoco así lo dispuso el precepto citado ni viene exigido por la correcta mecánica de su aplicación. Igualmente, también en esta cuestión es irrelevante el que se hallare pendiente el recurso contra la suspensión inicial y no se advierten con facilidad las razones legales que pudieran apoyar la solución contraria.

Considerando: Que al no estar suspendidas las licencias ni haberse aportado la nueva ordenación cuando el recurrente denunció la mora debió autorizarse su construcción, como señalaba el delegado de la Vi-

vienda al salvar su voto en el acuerdo recurrido. Es indudable que se trata en este caso de un supuesto límite, porque el Plan Especial del Primer Ensanche, aunque todavía no sea firme—no consta que así sea—, fue aprobado por el Ministerio de la Vivienda breves meses después. No obstante, cree esta Sala que debe pronunciarse en favor del principio de seguridad en las relaciones jurídicas, como se expuso al comienzo de esta resolución, máxime al interpretar un precepto también fundado en razones de seguridad. Hay que tener, además, en cuenta, por otro lado, que la suspensión de licencias viene a implicar una vigencia anticipada, es decir, un efecto retroactivo, de una reglamentación aún inexistente, y debe por ello ser entendida de manera restrictiva. Finalmente, éste es el criterio del artículo 44 de la Ley del Suelo y el que recoge la reciente sentencia dictada por la Cuarta del Tribunal Supremo el 28 de mayo de 1969.

Considerando: Que, en consecuencia, procede la estimación del recurso y que se otorgue al demandante la licencia en debate. Si la aprobación definitiva del Plan Especial del Primer Ensanche, caso que se produzca, impidiera en su día su concesión, esta Sala determinaría la forma de ejecutar la sentencia, conforme al artículo 107 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

II. DOCTRINA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Interpuesto recurso de apelación por el Ayuntamiento ante la Sala 4.ª, dicta sentencia el 15 de noviembre de 1971 (Ponente: Juan Becerril y Antón Miralles), confirmando la de la Audiencia. En sus dos únicos considerandos dice:

«*Considerando:* Que a los efectos de la apelación ofrecen una irrebatible firmeza los razonamientos contruidos a través de los considerandos de la sentencia apelada, ya que mantenida la validez del Plan Especial de Ensanche a través de la sentencia firme de 20 de diciembre de 1968, que estimó que el Ayuntamiento se había producido en forma legal, la facultad administrativa necesaria consiguiente debió—según dice la sentencia recurrida en su primer considerando—ser ejercida con arreglo a la normativa aplicable a la actividad municipal, pues de lo contrario faltaría la seguridad jurídica del ordenamiento, y el ejercicio del derecho legítimo del recurrente no puede entenderse ajeno al conocimiento o presunción corporativa de que iban a presentarse proyectos concretos de edificación en la manzana a que el caso de autos se refiere, sin que el plazo de ampliación, por un año, en aplicación del artículo 22 de la Ley del Suelo, tenga carácter aritmético o mecánico, ya que ello no viene normativamente exigido.

Considerando: Que, en consecuencia, y tal como razona acertadamente el cuarto y aceptado considerando de la resolución recurrida, debió autorizarse la construcción, ya que, como se dice en dicho considerando, exige y debe mantenerse un principio de seguridad jurídica frente a las reglamentaciones o normas, de cualquier orden, que aún no tienen una realidad expresiva jurídicamente, lo que necesariamente, con arreglo a Derecho, exigen una aplicación restrictiva, con arreglo a la Ley del Suelo y la jurisprudencia de esta Sala, sin que dado el planteamiento de la *litis* haya lugar a imposición de costas, con arreglo a los artículos 81 y 131 de la Ley Jurisdiccional.»

III. CRÍTICA

1. El artículo 22, al reconocer a los órganos urbanísticos la facultad de suspender la concesión de licencias para determinada zona responde a una finalidad plenamente justificada: evitar las funestas consecuencias del ejercicio de las facultades dominicales contraviniendo las normas de una ordenación urbana en preparación. Como dice una sentencia de 18 de diciembre de 1968:

«Que si bien es cierto que los planes y proyectos urbanísticos no gozan de ejecutividad en tanto no son aprobados definitivamente por el órgano competente—en este caso, la Comisión Provincial de Urbanismo, una vez que el municipio le otorgó su aprobación inicial y provisional—, no lo es menos que en Derecho, y en cuanto que éste disciplina la vida misma y se aplica a situaciones de hecho reales y frecuentemente concatenadas con otras, ya precedentes, ya posteriores, surgen ocasiones en las que no es posible desconocer la realidad conformada por acontecimientos sucesivos en el devenir del tiempo y que encuentran su origen, siendo simplemente el natural desenlace de su normal evolución, en circunstancias preexistentes, cuya valoración jurídica no puede hacerse a la luz tan sólo de la letra de la Ley, sino tomando en consideración también las consecuencias efectivamente producidas en el mundo físico, ocurriendo que en el presente caso, en el que se denegó por el municipio demandado la licencia que el interesado había solicitado para edificar una casa en un solar afectado por el proyecto de reforma interior, que se elaboraba a la sazón, y sobre el que ya había recaído la aprobación inicial de la Corporación, no basta con contemplar meramente esto para concluir acerca de la procedencia o improcedencia de tal denegación, sino que es preciso tener en cuenta, asimismo, que el estudio técnico del proyecto ya había sido realizado; que estaba próxima la fecha en que el procedimiento de elaboración había de culminar en la aprobación definitiva del mismo—lo que, efectivamente, aconteció muy poco después—; que si se aprobaba, como se aprobó, a nada conduciría otorgar la autorización, salvo a provocar una situación jurídica de resultados antieconómicos desde cualquier punto de vista, y que, por el contrario, permitir la iniciación de la construcción cuando ya se había previsto la incompatibilidad de la misma con el futuro planeado para el terreno en cuestión resultaría, por lo menos, incongruente con la realización urbanística proyectada, ante cuyas consideraciones, confirmadas por la realidad posterior, y so pena de incurrir ahora en la ilógica solución de declarar el derecho del demandante a la licencia cuando existe un plan en vigor que imposibilitaría la actuación de tal derecho, se impone la conclusión, afirmada por el Tribunal Supremo en su sentencia de 3 de octubre de 1964, de no estimar desajustada a Derecho la actuación municipal ni procedente su anulación.»

No hay que olvidar, a este respecto, que el artículo 22 forma parte de la sección primera del capítulo segundo de la Ley del Suelo, que regula los «actos preparatorios» de formación y aprobación de los planes, y hasta tal punto se han querido evitar obstáculos a la nada fácil actividad urbanística, que en el párrafo tercero de aquel precepto se admite incluso la posibilidad de reconocer eficacia retroactiva al acuerdo de suspensión de licencias. En este sentido, entre otras, se han pronunciado las sentencias de 24 de marzo de 1961 y la ya citada de 18 de diciembre de 1968 (Ponente: Fernández Valladares). En efecto, la primera contiene el siguiente pronunciamiento:

«Que si bien los artículos 44 y 45 de la Ley del Suelo establecen que los Planes de Ordenación no serán ejecutivos y obligatorios hasta que se publique su aprobación, existe una fase preliminar para la redacción

y tramitación de los mismos, durante la cual, y con objeto de evitar se realicen obras susceptibles de servir de obstáculo a su ulterior desarrollo, el órgano competente puede acordar, arregladamente al artículo 22 de la propia Ley, quede en suspenso el otorgamiento de licencias de construcción en sectores comprendidos en determinado perímetro, teniendo entonces los peticionarios de las solicitadas con anterioridad derecho a ser indemnizados del coste oficial de los proyectos.»

Y el sexto considerando de la sentencia de 18 de noviembre de 1968 dice así: «Que, además, si el artículo 22 de la Ley del Suelo prevé la posibilidad de denegar las peticiones de licencia formuladas antes del acuerdo de suspensión, y ello con base en esta decisión posterior, en los primeros estudios de la preparación del Plan, y con sólo el pago del coste oficial del proyecto elaborado por el administrado, es natural y lógico que, con mayor razón, pueda pensarse en su denegación cuando el plan se encuentra ya ultimado y aprobado inicialmente y está próxima su entrada en vigor.»

2. Es evidente que en cuanto el acuerdo de suspensión implica una drástica limitación de las facultades dominicales, al determinar la inactividad total del propietario, debe interpretarse restrictivamente, exigiendo el máximo rigor al verificar si se dan los requisitos legales. Es, por tanto, correcta la doctrina de la sentencia que comentamos al recordar estos elementales principios interpretativos.

3. Uno de los requisitos de la suspensión de licencias es la limitación temporal de su eficacia: únicamente podrá acordarse por un año. Es evidente que el precepto legal prevé la posibilidad de prórroga por otro año más. Pero para ello es necesario que el acuerdo de prórroga se adopte cuando no haya expirado el año que constituya el plazo primitivo (1).

La sentencia comentada se enfrenta con un supuesto de hecho en el que el Ayuntamiento dejó transcurrir el plazo de un año sin acordar la prórroga. Fue después de transcurrir dicho plazo cuando adopta este acuerdo. Y la sentencia, aplicando rigidamente la Ley, no duda en estimar que durante el tiempo transcurrido entre el momento de expirar el plazo inicial del año y el de publicarse el acuerdo de prórroga no existía suspensión de licencias. Y, por tanto, durante aquel período de tiempo las facultades dominicales no estaban afectadas por limitación alguna que no fueran las derivadas de la ordenación vigente. De aquí la procedencia de que se accediera a las peticiones de licencia que se ajustaran a la ordenación vigente, en tanto no entrase en vigor la nueva, objeto de elaboración.

Hasta aquí, la argumentación de la doctrina de la sentencia es irreprochable.

4. Ahora bien, lo discutible de la doctrina jurisprudencial radica en que lo que solicita el interesado durante aquel período de tiempo transcurrido después de expirar el plazo del año de suspensión sin que se hubiese publicado el acuerdo de prórroga no es una petición de licencia, sino la denuncia de la mora de una solicitud de licencia que fue presentada cuando era incuestionable la eficacia del acuerdo de suspensión, por haberse producido esta presentación dentro del año.

Y es muy discutible la eficacia de esta denuncia de la mora. Porque la denuncia de la mora presupone una petición que está viva, que tiene fuerza. Pero es obvio que no podía tener eficacia alguna una instancia de licencia presentada cuando era *inadmisible* y, por tanto, ineficaz.

Si la denegación de licencias de construcción formuladas antes del acuerdo de suspensión, e incluso sin haberse producido éste, ha sido confirmada por sentencias como la de 18 de diciembre de 1968, en razón

(1) Me remito a mi trabajo *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid, 1968, pág. 217.

al fin que legitima su adopción, es incuestionable que con mayor motivo se impone la inadmisión de solicitudes de licencias durante el plazo de suspensión, ya que, de lo contrario, podría quedar frustrado, como revela el presente caso, la finalidad del acuerdo previsto en el artículo 22 de la Ley de 12 de mayo de 1956.

A este respecto merece destacarse una sentencia de 8 de marzo de 1961, en cuyo segundo considerando dice lo siguiente: «En el caso de autos, la suspensión de las autorizaciones o licencias para edificar en el sector de la plaza de la Candelaria, de Santa Cruz de Tenerife, se enfrentó abiertamente con la solicitud deducida, impidiendo su aceptación, ocasionando la ulterior desestimación tácita contra la que recurrió; siendo de señalar que aunque fijado en un año el plazo de vigencia del acuerdo suspensivo, el texto legal que autorizó la medida—artículo 22 de la Ley del Suelo—permite una prórroga, que acentúa el carácter indefinido de su alcance, por lo que en este aspecto procede estimar la apelación.» Añadiendo en el considerando tercero que «el Ayuntamiento procedió dentro de una de las facultades que para la ordenación urbanística le concede la Ley, y que no podía contrariar dando un excepcional y desautorizado trato de privilegio a la solicitud de que se trata sólo por razón de la fecha en que se presentó».

No podía una denuncia de la mora dar vida a una petición que no había llegado a producirse.

Si a esto añadimos la publicación del acuerdo de prórroga y la inmediata aprobación definitiva del plan, llegaremos a la conclusión de que quizá se haya excedido la sentencia en su intento—siempre loable—de interpretar restrictivamente toda limitación a las facultades dominicales.

5. Existen procedimientos mucho más graves que el seguido por el Ayuntamiento de V. al dictar los actos que se enjuician en la sentencia comentada. Existen otros muy utilizados en la práctica de algunas de las grandes Corporaciones locales: obstaculización de la concesión de licencias, imaginando los más ridículos defectos formales, aburriendo al administrado con exigencias improcedentes, devolviéndole proyectos con los pretextos más absurdos, en la seguridad de que el administrado procurará ir superando pacientemente aquellas dificultades ante la Corporación, en vez de seguir el camino de un contencioso que le conduciría a un trámite de varios años hasta el momento de dictarse sentencia definitiva, cuya ejecución se vería de nuevo obstaculizada hasta límites insospechables.

J. G. P.