

IV. JURISPRUDENCIA

La aprobación de los Planes municipales de Urbanismo y recursos contra los mismos

por

NEMESIO RODRIGUEZ MORO

La cuestión a que el epígrafe se refiere viene dando lugar a honda controversia. El Tribunal Supremo no ha adoptado una postura clara y definida en este problema, y recientes sentencias mantienen tesis contrapuestas. Así, la sentencia de 27 de mayo de 1966 (*), que revoca la de la Audiencia Territorial, considera que una vez aprobado el Plan de Ordenación urbana de San Sebastián por el Ministro de la Vivienda y Urbanismo actuando como Comisión Central, no era procedente el recurso contencioso-administrativo ante la Sala correspondiente de la Audiencia Territorial. En cambio, la sentencia de 30 de marzo de 1968 dice categóricamente que, recibida la aprobación del Ministerio para un Plan parcial de Ordenación urbana de Alicante, el recurso que contra aquel Plan puede interponerse es el contencioso-administrativo ante la Sala correspondiente de la Audiencia Territorial, haciendo el Tribunal Supremo suyas las razones aducidas al efecto en la sentencia del Tribunal *a quo*, que confirma.

Pero antes de entrar a analizar las razones en que se fundamenta esta sentencia, parece oportuno recordar cómo se elaboran y tramitan los Planes de ordenación urbana de carácter municipal.

Redacción de los Planes municipales de Urbanismo y su aprobación.

En general, los Planes municipales de Urbanismo, ya sean generales, parciales o especiales, se elaboran por las Corporaciones municipales respectivas. La competencia para ello no sólo se halla establecida en la Ley de Régimen local vigente, sino de igual manera en la Ley del Suelo. También los particulares podrán formar Planes de ordenación urbana (artículos 40 y sigs. de la Ley del Suelo) pero para ello han de obtener la previa autorización del Ayuntamiento respectivo y

(*) Esta sentencia dio lugar a mi comentario aparecido en la *RAP*, núm. 50, mayo-agosto 1966.



el mismo han de ser presentados una vez que se redacten, a fin de que la Corporación les dé el trámite pertinente, aprobándolos o no, o imponiendo las condiciones, modalidades y plazos que estimase convenientes.

El trámite a que se someten por Ley los Planes municipales (artículos 32 y sigs. de la Ley del Suelo) es el siguiente:

a) Aprobado inicialmente por la Corporación que lo haya elaborado, se someterá a información pública durante el plazo de un mes.

b) A la vista de las reclamaciones presentadas, si las hubiera, se aprobará provisionalmente el Plan, bien como estaba redactado, bien con las modificaciones que se estimasen convenientes.

c) El expediente se someterá seguidamente a la Comisión provincial de Urbanismo, si se trata de Municipios no capitales de Provincia o menores de 50.000 habitantes, o al Ministro de la Vivienda y Urbanismo (que ha asumido las funciones de la Comisión Central y del Consejo Nacional de Urbanismo) en otro caso.

d) Dichos órganos de la Administración general pueden aprobar el Plan tal y como viene redactado o señalar las deficiencias de orden técnico y subsiguientes modificaciones que procediese introducir para que, una vez subsanadas por la Corporación, lo eleve de nuevo a la aprobación definitiva, salvo que hubiere sido relevado de hacerlo por la escasa importancia de las rectificaciones (artículo 32 de la Ley del Suelo).

La aprobación se entenderá obtenida por silencio administrativo si el órgano de control no se ha pronunciado en el plazo de seis meses desde que el expediente ingresó en el Registro.

Recursos contra los Planes una vez aprobados definitivamente.

Gran confusión viene produciendo la interpretación de los artículos 219 y 225 de la Ley del Suelo. Algunos entienden que lo establecido en el artículo 219 obliga a que la aprobación de un Plan por el órgano de control correspondiente se supedite a un recurso de alzada; en tanto que otros estiman que en los casos de aprobación definitiva sólo cabe el recurso contencioso-administrativo ante la Sala correspondiente de la Audiencia Territorial, por así disponerlo el artículo 225 de la Ley del Suelo.

De la primera opinión es el Tribunal Supremo en su sentencia de 27 de mayo de 1966, donde dice:

«CONSIDERANDO: Que el primer extremo propuesto a la decisión jurisdiccional en esta apelación es precisamente el estudio del tema contenido en el cuarto de los Considerandos de la sentencia apelada, en la que, con impecable precisión (al igual que en los Considerandos segundo y tercero, que se aceptan) se fijan previamente el desarrollo del procedimiento administrativo seguido y la normativa aplicable al caso, con lo que es atinado convenir que la indicación contenida al hacer las notificaciones del acuerdo plenario del Ayuntamiento de S. S. de 2 de marzo de 1963, por el que se desestimaron los recursos de reposición inter-

puestos contra el acuerdo municipal aprobatorio del Plan general de Ordenación urbana de aquella ciudad, era fundamentalmente errónea, por cuanto expresaba que contra tal acuerdo plenario municipal había el recurso contencioso-administrativo ante la Sala correspondiente de la Audiencia Territorial de Pamplona, induciendo así a los recurrentes a una equivocación sustancial y trascendente en grado sumo, ya que este error les hacía no sólo equivocar procesalmente el órgano jurisdiccional ante el que podía recurrirse, sino incluso la vía, puesto que, con arreglo a la normativa aplicable y como en el mismo Considerando tercero de la sentencia apelada se explica y razona, en correctísimo análisis, contra el acto del Ayuntamiento denegando la reposición interesada respecto al acuerdo municipal aprobatorio del Plan general de Ordenación urbana de la ciudad de S. S., cabía y cabe el recurso de alzada ante el Consejo Nacional de Urbanismo, con arreglo al repetido artículo 219 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, y en consecuencia, es este organismo, o quien le sustituya funcionalmente, aquel cuyo conocimiento agota en su caso la vía gubernativa y puede producir el acto susceptible de ser revisado por la jurisdicción contencioso-administrativa ante el órgano de ésta adecuado para ello por razón de su competencia, a tenor del artículo 37 de la Ley de 27 de diciembre de 1956.

CONSIDERANDO: Que este recurso de alzada ante el Consejo Nacional de Urbanismo u órgano que funcionalmente le sustituya, nada obsta al principio de autarquía genérica de las Corporaciones locales predicado en la Ley de Régimen local, y en su artículo 386, textualmente, por cuanto, a más de tratarse de un recurso impropio, sin vinculación jerárquica, como exactamente se expone por el Tribunal *a quo*, concebido a través de la ordenación tutelar de la actividad planificadora de las Entidades locales, y sin merma del presupuesto de autonomía ya mencionado; se establece concretamente en el artículo 219 de la Ley del Suelo, y a ella habrá de atenerse para poder apreciar si la vía administrativa llegó hasta el fin de su sistema procesal, como previo al jurisdiccional contencioso-administrativo; por lo que cuando, como en este caso ocurre, y precisamente por el error a que la propia Administración induce, se dirigió la acción correspondiente acordándola indebidamente al órgano jurisdiccionalmente inadecuado y yugulando la parte final del procedimiento administrativo, no es posible, en términos de revisión de este acto administrativo—y aquí de la notificación de este acto, que por su condición procesal afecta al orden público—, dejar de apreciar la nulidad de la tal notificación efectuada por la Corporación municipal a los después recurrentes, por aplicación del artículo 79, párrafo 2.º, de la Ley de Procedimiento administrativo, tanto más cuanto en otro caso se conduciría a la ilegítima consecuencia de que el acto procesal erróneo de la Administración aseguraría la eficacia jurídica del acuerdo administrativo en beneficio de quien lo produjo; y, al propio tiempo, constituiría freno de la seguridad jurídica que para la persona constituye el sistema de garantía jurisdiccionalmente establecido y legalmente regulado».

Sin embargo, parece que no existe contraposición entre ambos ar-

títulos, pues en el 225 se establece de modo claro y terminante que «los actos de aprobación definitiva de Planes de ordenación y Proyectos de urbanización serán recurribles ante el Tribunal provincial Contencioso-administrativo con jurisdicción en el territorio del planeamiento y si afectare a más de una Provincia ante el Tribunal Supremo».

Con tal precepto se ha querido excluir de modo concreto la aprobación de Planes de los recursos administrativos a que se refiere el artículo 219. Pero es que, además, la aplicación del artículo 219 a la aprobación de Planes de Urbanismo conduciría al absurdo de que resoluciones del Consejo Nacional, que tiene ámbito nacional, serían sometidas, por disposición expresa del artículo 225, a los Tribunales de ámbito provincial o territorial.

Por otra parte, la tesis que se estima fundada, aplicando concretamente a los Planes el artículo 225, está de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley Jurisdiccional contencioso-administrativa. En efecto, este artículo dispone: «Cuando una Corporación o institución dictare algún acto o disposición, pero éstos no fueran firmes sin previa autorización, aprobación o conocimiento, de oficio o a instancia de parte, de la Administración estatal o de otra entidad administrativa, se entenderá por Administración demandada: a) La Corporación o institución que dictare el acto o disposición fiscalizada, si el resultado de la fiscalización fuera aprobatorio del mismo; y b) La que ejerza la fiscalización si mediante ella no se aprobara el acto o la disposición».

De manera que con este artículo de la Ley Jurisdiccional contencioso-administrativa se resuelven los problemas suscitados en la interpretación de los artículos 219 y 225 de la Ley del Suelo. Y así tendremos que en aquellos casos en que los órganos urbanísticos del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo intervengan para dar la aprobación a un Plan de ordenación urbana de carácter provincial o municipal, sea éste general o parcial, o especial, si ese acto de control, de fiscalización, de supervisión de la actividad administrativa local está de acuerdo con el acto sujeto a control, entonces el recurso ha de entablarse contra el acto original y ser demandada precisamente la Corporación municipal o provincial que hubiera dictado el acto controlado o fiscalizado, como se dice en el artículo 29; y si, por el contrario, el órgano controlante no aprobare el acto sujeto a su aprobación, entonces habrá de ser parte demandada ante la jurisdicción contencioso-administrativa el órgano controlante que dictó la resolución, una vez agotada la vía gubernativa; y claro es que entonces entraría en juego el criterio determinante de las competencias, según se establece en el artículo 14 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, sometiendo al Tribunal Supremo los actos de los órganos de la Administración pública cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional, y a las Salas de las Audiencias Territoriales aquellos actos no susceptibles ya de recurso administrativo ordinario, emanados de los órganos de la Administración pública, cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional, según consigna el artículo 10 de la repetida Ley.

Los Magistrados señores Trujillo, Quintana y Bolea sustentan el mis-

mo criterio, que fundamentan diciendo: «En los casos en que el acto o disposición fueron aprobados, mantienen su primitiva forma, sin que por parte de la fiscalización se hubiere añadido o modificado nada de ellos». Como hace notar Guaita, no se ha añadido nada, salvo su ejecutividad, «y el acto combatido es íntegramente imputable a la Corporación local (se refiere al caso específico de actos procedentes de esa Administración), su verdadera autora, y por esto ha de ser la demandada. Por esta misma razón, cuando a virtud de la fiscalización se hicieran modificaciones al acto o disposición, éstos pierden su primitivo contenido. Son otros distintos, hijos del ente administrativo que impuso tales modificaciones. Y en este caso lógico es también que sea éste contra el que deba dirigirse el ataque, puesto que por su paternidad será el que se encuentre en mejor disposición de defensa. Cuando se trate de actos de la Administración local, en principio, según el artículo 386 de la Ley de Régimen local, causan estado con su nacimiento y son directamente impugnables ante la jurisdicción. Junto a éstos hay otros en los que no sucede así, sino que, a virtud de recursos, pasan a la esfera estatal para ser resueltos por ésta. La vía administrativa se consume a través de tales recursos, y como consecuencia de ello el acto recurrible será el de esta última esfera administrativa. Finalmente, hay otros que llegan también a la Administración del Estado, no ya por vía de recurso, sino por la necesidad de su fiscalización por ella; fiscalización que tiene diversa intensidad y también diversa finalidad, pero en todo caso aparece obligatoria para que aquéllos tomen su fuerza ejecutiva. Creemos que el legislador, a través de este precepto (artículo 29, 2, de la L. J.), ha pretendido fijar que en estos supuestos en que la Administración del Estado venga a aprobar, con su fiscalización, la actuación de otras esferas administrativas, inclusive de las Entidades locales, la acción debe dirigirse contra la Administración de la que procede el acto o disposición. Además de cuanto se ha dicho, hay un fundamento íntimo para pensar que así sea. Según se puede ver por el examen de la normativa aplicable a cada caso, la intervención de la Administración fiscalizadora es, en muchos casos, muy tenue, hasta el punto de que se lleva a cabo a través del silencio administrativo; y ante tal situación, parece indudable que es la Administración tutelada la que, por ser la verdadera autora del acto o disposición, se encuentra en una mejor posición de defensa contra el ataque que va a dirigírsele en el correspondiente recurso contencioso. Esa tutela, en la mayor parte de los casos, tiene por finalidad la evitación de ilegalidades, ya sean de fondo o de forma, pero, sin duda alguna, que es la autora del acto o disposición quien, como elaboradora directa de los mismos, puede hacer su mejor salvaguarda. Finalmente, estimamos que el legislador, a través de tal precepto, trató de lograr una inmediatez de justicia que se pierde en el caso de que la Administración demandada hubiere de ser la fiscalizadora, puesto que gran porcentaje de asuntos, por este sistema, habrían de ser resueltos por organismos y autoridades superiores; y como consecuencia de ello, la competencia sería del Tribunal Supremo, en lugar de ser de la Audiencia Territorial correspondiente, donde el adminis-

trado puede encontrar una mayor facilidad (por menos gastos, designación de profesionales, posibles desplazamientos, etc.) que si hubiera de interponerlo ante nuestro Alto Tribunal. Su interpretación debe hacerse en todo caso en favor de ese administrado, por la indicada razón y además, porque, en otro caso, se sustrae al mismo la oportunidad de una doble instancia. No obstante, debemos reconocer que en la práctica no se mantiene esta postura y que, por el contrario, viene estimándose que es el acto fiscalizador el que, en todo caso, pone fin a la vía administrativa y, en consecuencia, el único que puede ser objeto de recurso contencioso-administrativo, y la Administración autora de él la única que puede aparecer como demandada. Como puede apreciarse, es el hecho de que no se haga una perfecta delimitación entre la actuación administrativa básica y el acto fiscalizador lo que impide la aplicación fácil de este precepto que comentamos, del que tan beneficiosos efectos podrían deducirse».

Tesis de la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 1968.

Entresacamos de los numerosos y bien elaborados Considerandos de dicha sentencia aquellas cuestiones que tocan principalmente el tema objeto de este estudio. En la misma se hacen las siguientes afirmaciones:

1.^a El acto de control aprobatorio de un Plan de Urbanismo sólo es un requisito de perfectibilidad y eficacia del acto controlado, careciendo de propia entidad.

2.^a Por tanto, el acto objeto de impugnación es el acto inicial controlado, y la competencia del órgano jurisdiccional viene determinada por el acto que es objeto de impugnación.

3.^a La determinación de competencias a estos efectos está perfectamente delineada en el artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

En relación con estas cuestiones dice el Tribunal Supremo:

«CONSIDERANDO: Que sólo una defectuosa interpretación de los preceptos que regulan el control estatal de los actos municipales, pudo llevar a considerar prolongada una vía administrativa que había quedado concluida en el acto de 28 de septiembre de 1962, y perfeccionada por la aprobación del Excmo. Sr. Ministro de la Vivienda, de 23 de diciembre de 1963; todas las actuaciones posteriores producidas en dicha vía, podrán tener trascendencia en otros órdenes—es esto materia sobre la que la Sala no se pronuncia—, pero carecen enteramente de eficacia en el que es objeto de contemplación que, como se ha iniciado, queda concluso y perfeccionado por los actos objeto de consideración; es en efecto cierto que los Planes de ordenación urbana de las capitales de Provincia—y Alicante lo es—y de las ciudades con censo superior a 50.000 habitantes, una vez aprobados por la respectiva Corporación municipal, han de obtener la aprobación del Excmo. Sr. Ministro de la Vivienda, según preceptúan el artículo 132 de la Ley de Régimen local, el artículo 32 de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación urbana y los Decretos del Ministerio de la Vivienda de 28 de junio de 1957 y de 26 de noviembre

de 1959; pero no lo es menos, que tal acto aprobatorio, cuando verdaderamente lo es, tiene una consideración puramente negativa, pues sólo significa o es la manifestación hecha por el poder estatal de que el Plan o proyecto no contiene norma alguna que se halle en oposición con los que, con carácter general—normas generales y Planes generales o regionales—, rigen en esa materia; así, pues, estos actos aprobatorios—como lo fue el del Excmo. Sr. Ministro de la Vivienda en el caso contemplado—no tienen propia individualidad, ya que, en sí, sólo constituyen un requisito de perfectibilidad del acto aprobado; es decir, es éste, el que por la existencia de aquél, adquiere plena eficacia y el que, por tanto, ha de ser objeto de acatamiento y ejecución o de impugnación, lo que hace que la competencia para conocer de esta última venga determinada por el acto que verdaderamente es objeto de impugnación—apartado a) del párrafo 2.º del artículo 29 de la Ley Jurisdiccional—y no por el que sólo constituye un requisito de su perfectibilidad y eficacia. Y como las competencias en esta materia son excluyentes y ya ha quedado acreditada la de esta Sala para conocer de la materia litigiosa y no se ha acreditado la de ningún otro organismo o Tribunal, del mismo ni de diferente orden, se está en la necesidad de rechazar la excepción alegada, sin que a ello sea obstáculo la vieja doctrina jurisprudencial alegada por la representación de la Corporación municipal, por cuanto la misma guarda relación con supuestos distintos del que es objeto de contemplación, y hace referencia a un concepto de incompetencia—el de la vieja Ley Jurisdiccional—que no coincide enteramente con el que define el apartado a) del artículo 82 de la vigente Ley reguladora.

CONSIDERANDO: Que la solución de este problema forzosamente hay que buscarla en el artículo 29 de la Ley Jurisdiccional, con arreglo al cual «Cuando una Corporación o institución dictaren algún acto o disposición, pero éstos no fueren firmes sin previa autorización, aprobación o conocimiento de oficio o a instancia de parte, de la Administración estatal o de otra Entidad administrativa, se entenderá por Administración demandada: a) La Corporación o institución que dictase el acto o disposición fiscalizados, si el resultado de la fiscalización fuere aprobatorio del mismo; y b) La que ejerza la fiscalización, si mediante ello no se aprobase el acto o la disposición»; porque si en el acto de fiscalización aprobatorio la disposición general de origen queda intacta, cual acaece en esta litis; si la intervención del Estado—que tiene lugar en virtud de la función de tutela que le corresponde sobre la Administración local—queda reducida a una «no oposición», más que a una expresa aprobación del acuerdo fiscalizado; si dicha intervención es tan tenue, a la luz del artículo 32 de la Ley del Suelo, que incluso se lleva a cabo a través del silencio administrativo; si la *ratio legis* del artículo 29 de la Ley Jurisdiccional es lograr una inmediación de la presencia que se pierde en el caso de que la Administración demandada hubiere de ser la fiscalizadora; y por último, si la interpretación de la norma debe hacerse en todo caso en favor del administrado, por la indicada razón, y además, porque en otro caso se sustrae, al mismo, la oportunidad de una doble instancia; claro es que el acto fiscalizado del

Ayuntamiento de Alicante, dictado en el ejercicio de las funciones propias de la Corporación municipal y supeditado al Ministerio de la Vivienda, en un aspecto exclusivamente técnico: el de su fuerza ejecutiva —nada más que el de su fuerza ejecutiva—, es por consiguiente el único que en puridad de doctrina pone fin a la vía administrativa y, en consecuencia, el único, también, que puede ser objeto del recurso jurisdiccional; razón por la cual debe ser sin duda compartido en esta sentencia el criterio mantenido por el Tribunal *a quo*, que al propugnar, como propugna en los cinco primeros Considerandos de la resolución que dicta, la desestimación de las excepciones de incompetencia e inadmisibilidad opuestas por el Ayuntamiento, despeja, certeramente, de obstáculos la senda que conduce al estudio de la cuestión de fondo».

También se abordan en la sentencia otros problemas relacionados con el sistema de ejecución de un Plan urbanístico, así como la interpretación que deba darse al artículo 144 de la Ley de Régimen local vigente y al 53 de la Ley del Suelo respecto del alcance de la expropiación de los terrenos afectados por un proyecto de urbanización, estableciendo, al efecto, las conclusiones siguientes:

1.ª Que la Administración puede por modo general elegir libremente uno de los cuatro sistemas de ejecución a que se refiere el artículo 113 de la Ley del Suelo.

2.ª Que si ha elegido el sistema de expropiación, ésta puede extenderse a todos los terrenos de urbanización, debiendo entenderse que lo dispuesto en el artículo 144 de la Ley de Régimen local carece de valor ante lo establecido sobre el particular en la Ley del Suelo.

Los Considerandos de la sentencia consignan a este respecto:

«CONSIDERANDO: Que en razón al planteamiento que del problema de fondo se hace, queda el mismo reducido a la determinación de la virtualidad que deba concederse al artículo 144 de la Ley de Régimen local a la vista de las disposiciones contenidas en la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación urbana de 12 de mayo de 1956. Y a este respecto, necesario es señalar que, entre una y otra disposición legal, pese a su inmediatez cronológica, existe una disparidad trascendental en cuanto al sistema de principios de no intervención administrativa, de limitación de ésta al mínimo indispensable y de respeto casi absoluto a la esfera privada, a la que sólo muy tímidamente invaden o limitan preceptos como los contenidos en el mentado artículo 144, la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación urbana al responder a las preocupaciones sociales y urbanísticas del momento, estructura sus preceptos bajo el imperativo de los principios de sociabilidad y técnica urbanística, limitando el respeto a la esfera privada a las bases y dimensiones que, en razón al momento y a la estructura social en que vivimos, deben corresponderle; ello supone la ineficacia del artículo 144 de la Ley de Régimen local, cuando de materias urbanísticas se trata, por ser la Ley de Régimen del suelo de cronología posterior a la local, y que deban ser los preceptos de aquélla los que determinen, en definitiva, la procedencia o improcedencia de las pretensiones en la demanda deducidas.

CONSIDERANDO: Que es norma del ordenamiento establecido en la

Ley de Régimen del Suelo, que en la realización de Planes urbanísticos se procede sucesiva o simultáneamente a la determinación de los siguientes particulares: A) Se determinará primero, conforme a lo establecido por el artículo 104 de la Ley referenciada a determinar sobre el territorio, el polígono sobre el que se vaya a actuar; B) En los límites geográficos que dicho polígono imponga, y teniendo en cuenta las zonas colindantes, se procederá a planificar la urbanización del mismo; y C) Una vez efectuada dicha planificación la Administración municipal, salvo que por los particulares en la urbanización interesados se reclame en forma, tiempo y número suficiente la constitución del organismo compensatorio a que se refiere el artículo 125 de la Ley ya varias veces citada, elegirá libremente uno de los sistemas de ejecución de entre los cuatro que limitativamente establece el párrafo primero del artículo 113 de la citada Ley; pues bien, en el caso objeto de contemplación, las tres fases reseñadas aparecen concretadas en los acuerdos impugnados y en el proyecto de reforma que mediante ellos se aprueba, pues en él y con ellos, queda delimitado el polígono de actuación, en él y con ellos se da vida al Plan parcial de urbanización del sector y en él y con ellos se determina como sistema de actuación el de expropiación a que se refiere la sección 3.^a del capítulo 2.^o del título 3.^o de la Ley referenciada; y como la determinación de éste se hizo libremente por la Administración municipal de Alicante, ya que en el caso contemplado no hubo petición formal que exigiese la ejecución por el sistema compensatorio, lo que la hace inatacable en toda clase de vías administrativas y jurisdiccionales, y el sistema adoptado supone la expropiación total de los terrenos en el polígono comprendidos, según establece el apartado b) del párrafo primero del artículo 113 de la Ley de Régimen del Suelo de continua referencia, es vista la improcedencia del recurso interpuesto y la necesidad de declarar la jurisdicción de los acuerdos impugnados, como es patente, la declaración legal impide toda exclusión de la norma general expropiatoria. Y a esta declaración no se oponen los preceptos contenidos en los artículos 53 y 54 de la Ley citada, por cuanto los mismos, o son normas dirigidas a la Administración para que sirvan de pauta a la misma en cuanto al señalamiento de la extensión del polígono, como lo son los tres primeros párrafos del artículo 53 citado, o contempla casos muy particulares y distintos del que es objeto de contemplación, como lo son los del último párrafo del artículo citado y el del artículo 54 de la misma; es más, del examen detenido de los dos primeros párrafos del artículo 53, se saca la conclusión de que la norma general imperante en la Ley es que las expropiaciones, cuando hayan de efectuarse, alcancen a la totalidad de los terrenos en urbanización y no solamente a los que materialmente han de ser ocupados por las obras previstas en el Plan; pues claramente se dice en dichos preceptos que la expropiación alcanzará a todos los terrenos que fuesen necesarios para asegurar el pleno valor o rendimiento de las obras—se refiere la Ley al valor y rendimiento técnicos, no al meramente económico—y a las zonas laterales de influencia, e incluso a sectores completos; es decir, que al contrario de lo que establecía la Ley de Régimen local, la del Suelo considera

la facultad expropiatoria como la norma general en cuanto a su extensión territorial y su limitación como la excepción. Y como en el caso contemplado no se ha acreditado nos halláramos en alguno de los casos excepcionales citados, preciso es resolver en la forma que ha quedado puesta de manifiesto.

CONSIDERANDO: Que en relación con las otras pretensiones que los apelantes vienen manteniendo en todo momento, sobre la falta de necesidad de expropiarles sus fincas, debe igualmente aceptarse la certera motivación jurídica, contenida en la sentencia de la Sala de Valencia, ya que tanto por razón de la especialidad de la Ley del Suelo, y de su posterior fecha en relación con la de Régimen local, como por el más amplio contenido de los artículos 53 y 121 de aquélla, en comparación aquí con el artículo 144 de ésta, es manifiesta la pertinencia de estar a las normas de la Ley del Suelo, para decidir sobre las pretensiones mencionadas; y toda vez también que contra lo que la demanda afirma y en la apelación se mantiene, la omisión en la Ley del Suelo, tantas veces referida, de la autorización expresada *in fine* del artículo 144 de la Ley de Régimen local para expropiar las superficies que por su proximidad a las obras que hayan de realizarse puedan alcanzar, por la ejecución del Plan, aumento del valor superior al 25 por 100, queda superada y rebasada por el párrafo segundo del artículo 53 de la Ley del Suelo, que con completa independencia del ámbito de las obras previstas en su párrafo primero, en concordancia con el referido artículo 144 de la de Régimen local—las incluidas en las superficies que hubieren de ser materialmente ocupadas y las que fueren necesarias para asegurar el pleno valor y rendimiento de aquéllas—, considera expropiables las zonas laterales de influencia, e incluso los sectores completos señalados en el Plan y por el número 2.º del artículo 121 que declara sometidos al régimen de expropiación todas las edificaciones, aprovechamientos o servicios de cualquier género existentes en el polígono».

Por lo antes dicho, puede apreciarse el alto interés que ofrece esta sentencia tanto en los Considerandos de la Sala Contencioso-administrativa de la Audiencia Territorial de Valencia, plenos de acertada doctrina y con una cuidada y precisa terminología jurídica, que han sido aceptados por el Tribunal Supremo, como en los del Alto Tribunal, en ponencia del Excmo. Sr. don Enrique Amat Casado, de la Sala 4.ª