



NOTAS

NECESIDAD DE LA ACTUACION DE OFICIO EN LA INCLUSION DE FINCAS EN EL REGISTRO MUNICIPAL DE SOLARES

Por PABLO ARRIBAS BRIONES

1. Introducción

M. Delgado-Iribarren, en conferencia pronunciada dentro del primer ciclo sobre temas urbanísticos organizado por el Colegio de Arquitectos Vasco-Navarro el pasado mes de marzo en Vitoria, insistía a lo largo de su disertación en la necesidad de crear en la sociedad una conciencia social favorable a la ley del Suelo (en adelante LS). Decía: «No ha penetrado la LS en la sociedad; no existe o no ha existido el clima de opinión necesario para ello. Hay un cuerpo social que rehuye la ley» —prosiguiendo— «La verdadera causa de su poca efectividad está en la conciencia social. Existen círculos concretos responsables de que esta ley no se aplique. Las fuerzas de los poderosos presionan al poder para que no actúe. Hay una responsabilidad de los círculos de opinión, de los profesionales del

Derecho y de los funcionarios. Nos hemos entretenido buscando las dificultades de la ley, olvidando el cumplir por encima de ello el espíritu de la ley misma.» Es cierto que esa toma de conciencia en la que tanto insistía Delgado-Iribarren está muy lejos de obtenerse por nuestros ayuntamientos y demás órganos urbanísticos (en adelante OU), y más aún en la materia del Registro de Solares y otros inmuebles de edificación forzosa (en adelante RS).

2. El viejo y el nuevo Registro de Solares

El Registro Municipal de Solares que creó la ley de Solares de 1945, reglamentado por decreto de 23 de mayo de 1947, tuvo una evidente utilidad práctica que ya fué señalada por López Jacoisti en 1948 (1): «servir de corrector a la Legislación de Arrendamientos Urbanos como medio de romper la relación arrendaticia». Abundando en igual parecer, Narciso de Fuentes Sanchiz, en lección dada a la II Promoción de Técnicos de la Administración Civil, en Alcalá de Henares, resumía así el valor práctico del RS: «Todo un montaje tan atrevido como necesario no ha servido más que para que unos cuantos propietarios pudieran desahuciar a sus inquilinos. Triste destino el de una legislación que al fin y al cabo no sirve más que para hacer el quiebro a otra Ley.»

Es notorio, como se reconoce en la exposición de motivos del decreto de 5 de marzo de 1964, que hace referencia a la investigación llevada a cabo en el año 1962 por el Ministerio de la Vivienda, el fracaso del viejo RS, «que no llegó a cumplir ninguno de los objetivos que aconsejaron su establecimiento», so disculpas de las dificultades que suponía su funcionamiento, lo que no fué óbice para que unos cuantos especuladores lo utilizaran para el cumplimiento de sus particulares apetencias y fines.

Por el decreto citado de 1964 se aprueba el nuevo reglamento de Edificación forzosa y Registro Municipal de Solares, que desarrolla la sección primera del capítulo I del título IV de la LS, y en líneas generales hace suyas las disposiciones del R. de 23 de mayo de 1947, que ha estado vigente hasta la aparición del nuevo RS, como ha sido reconocido por reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Pese al «conocimiento detallado de la situación» que dicen tener los autores del R. en la exposición de motivos y al arbitrio de un nuevo procedimiento y las oportunas medidas contra las habilidades

(1) Vid., J. J. LÓPEZ JACOISTI: «La nueva ordenación de solares». *Anuario de Derecho Civil*. Madrid, 1948, t. I, núm. 3, pp. 1027 a 1046.

dilatorias en el cumplimiento del deber de edificar, quedan en pie los mismos inconvenientes que motivaron los comentarios rotundos de López Jacolsti y Fuentes Sanchiz, por mentar sólo los ya citados; inconvenientes que, bien es cierto, son ajenos al reglamento mismo, pero que pesan con signo negativo en la toma de conciencia social que lleve a la utilización del RS por parte de los OU y lograr con ello regularizar al máximo la política del suelo, «dotando a la misma de un instrumento rápido y eficaz que impulse la construcción de los «solares», evitando así una situación de los mismos que es perjudicial al interés público y en algunos casos con finalidades altamente especulativas», como se declaró en la exposición de motivos del decreto de 5 de marzo de 1964.

3. La incoación del expediente de inclusión de fincas en el registro

El R. de 1947, en su artículo 11, decía: «La inclusión de una finca en este Registro especial podrá hacerse tanto de oficio como a instancia de parte. Para solicitar la inclusión se reconoce derecho a todo vecino de la localidad, incluso al propio dueño del predio.» El artículo 13 del nuevo R., con más rigor técnico, viene a decir lo mismo, ya que el expediente de inclusión de una finca en el Registro se puede incoar:

- a) Por iniciativa del ayuntamiento,
- b) A requerimiento de OU; de oficio o a instancia de otro organismo público; y
- c) A instancia de cualquier persona.

Esta legitimación amplia y laudable, para solicitar la inclusión de una finca en el RS, que transforma en pública la acción que podríamos llamar antiespeculativa del suelo, en la práctica por una curiosa paradoja con base real en la absoluta no intervención de oficio de los OU en la incoación del expediente de inclusión en el Registro, éste ha pasado a ser «un instrumento rápido y eficaz» favorecedor de las especulaciones del suelo con regocijo de los mismos especuladores contra los que iba dirigido, y un medio fácil de burlar el interés que ha demostrado siempre el legislador por dispensar un trato de favor a los inquilinos. Es cierto que la dolorosa privación del derecho de retorno a los inquilinos y arrendatarios afectados por la inclusión en el Registro (art. 149 LS) tras el deshaucio y lanzamiento correspondiente de carácter administrativo (art 41 R.)

y recibir como máximo la indemnización señalada para estos casos en la ley de Arrendamientos Urbanos (149, 3 LS), lo es más si se la compara con el pingüe negocio que normalmente le espera al propietario y con la contemplación irritante, por parte de los inquilinos o arrendatarios desahuciados, de numerosos solares, algunos en el más estricto sentido de la palabra, que crían escombros en el centro de todas las poblaciones ante la indiferencia de los ayuntamientos que se limitan a cobrar el arbitrio correspondiente.

La intervención de oficio de los OU incoando los expedientes de inclusión de fincas en el RS tropieza con una primera indecisión producida por el ¿por dónde empezar? Sobre el ánimo del administrador local pesan una serie de factores difíciles de valorar por las personas que no viven directamente los problemas económicos y, sobre todo, sociales de un ayuntamiento: los en ocasiones casi imprescindibles pequeños compromisos tácitos; los ejemplos de otros solares (muy a menudo propiedad del propio ayuntamiento o de otras corporaciones públicas); los perjuicios que se pueden causar a modestos arrendatarios, etc.; son causas que enfrían el ánimo de los OU locales y acaban en esa inactividad de la cual nunca terminan de sentirse responsables y que justifican con el ejemplo de otros ayuntamientos que tampoco han comenzado la actuación de oficio en esta materia so capa de las dificultades que plantea el poner en funcionamiento el RS.

En el fondo son más las razones humanas, algunas de las cuales ya hemos apuntado, que las técnicas las que pesan sobre el ánimo de los ayuntamientos para no utilizar con la intensidad que pudieran el RS. Registro que por un círculo vicioso hoy es marcadamente antipopular, cuando, bien pensado, debiera ser todo lo contrario.

Hay razones para que consideremos hoy al RS como una institución que no ha calado en la sociedad y que incluso es mirada con desconfianza; yo no tengo noticias, en tres provincias en las que conozco el funcionamiento del RS, de que se haya realizado nunca una inscripción de oficio en el mismo. Es más, en los 15 recursos de alzada contra acuerdos municipales de inclusión de inmuebles en el Registro, que he tenido ocasión de informar como secretario de una Comisión Provincial de Urbanismo, la inclusión ha sido solicitada por el propietario basándose siempre, de modo principal y casi exclusivo en el art. 5, apartado 5.º a), del R. de 1964, o correspondiente del R. de 1947. Apartado en el que, por otra parte, también sin una

sola excepción, se apoyan todos los otros expedientes que he examinado (2).

Es innegable que existe una realidad que, lejos de contribuir a la imprescindible creación del clima de opinión necesario para que las leyes urbanísticas encuentren apoyo en la conciencia social y se cumplan, produce en el ánimo de los administrados una especie de sensación de injusticia; más que nada por el trato diferenciado que en la práctica reciben los solares e inmuebles que tienen arrendatarios sobre los que están libres de ellos, y por la ya denunciada inhibición de los OU en esta materia.

4. El artículo 5 del Reglamento de Solares

Es indudable que el orden determinado por el artículo 5 del R. de 1964, para indicar qué inmuebles están sujetos a edificación forzosa de acuerdo con el Cap. I del Título IV LS., es meramente enunciativo, pero nos parece cargado de intención y con una innegable utilidad práctica como vía de actuación de los OU en cuanto al orden a seguir, en líneas generales y siempre, claro está, las excepciones que se consideren necesarias para incoar los expedientes de inclusión de fincas en el RS, y como un buen medio práctico de salvar, en lo posible, el efecto antisocial de las situaciones arriba citadas.

Sería conveniente que los ayuntamientos o, en su caso, las Comisiones Provinciales de Urbanismo o las Delegaciones Provinciales del Ministerio de la Vivienda (3) comenzaran su actuación por los

(2) Se empieza a notar en algunas provincias, al generalizarse la utilización del RE, el nacimiento de un nuevo tipo de especulador del suelo: el especialista en la búsqueda de propietarios, con inmuebles que pueden ser incluidos en el RS, a quienes hacen la tentadora oferta de desahuciar a los arrendatarios por un medio cómodo y barato y luego buscar comprador del solar.

(3) Cuando escribo estas líneas (mediados de abril) se acaba de cumplir el plazo de dos años que señala el artículo 8,3 del R. para la subrogación, en las facultades y funciones del ayuntamiento en la materia del RS, por parte de los delegados del Ministerio de la Vivienda, cuando los ayuntamientos obligados no hubieran establecido el RS o no se llevara en debida forma o soliciten se subroguen en sus funciones.

«En cada supuesto de subrogación las facultades y funciones de gestión corresponderán a los delegados provinciales del Ministerio de la Vivienda, y las atribuidas en este R. a las corporaciones municipales se ejercerán por las respectivas comisiones provinciales de Urbanismo». (art. 8,4 R.)

cascos urbanos de las ciudades (4) y siguiendo el orden señalado por el artículo 5 del Reglamento, orden que exponemos a continuación:

«Artículo 5.º *Inmuebles incluidos*.—A los efectos de lo dispuesto en el capítulo I, título IV de la ley del Suelo se entenderán:

1. Por solares no edificados los que carezcan en su totalidad de construcciones permanentes o la parte de los mismos no utilizada y susceptible de aprovechamiento, con arreglo a las normas vigentes y disposiciones de los planes.

2. Por construcciones paralizadas, aquellas en que las obras quedaren abandonadas o fueren suspendidas. Se estimarán paralizadas las construcciones transcurrido un mes desde la declaración oficial de abandono o suspensión de las obras sin que se reanuden, o por el transcurso de dos años desde el momento real del abandono o suspensión. No podrán alegarse a estos efectos dificultades de orden económico del constructor o propietario. Si se tratare de viviendas acogidas al régimen de las de protección oficial, no podrán estimarse paralizadas mientras no transcurra el plazo concedido en la calificación provisional para la realización de las obras.

3. Por edificaciones derruidas, aquellas en que haya desaparecido como mínimo el cincuenta por ciento del volumen aprovechable de la construcción. También tendrán dicho carácter las edificaciones que en más de un cincuenta por ciento de su capacidad como vivienda sean declaradas «inhabitables» por resolución firme de los órganos competentes.

4. Por edificaciones ruinosas, las determinadas en el artículo ciento setenta de la ley del Suelo.

5. Por edificaciones inadecuadas, las que se hallen en alguna de las siguientes situaciones:

a) Aquellas cuyo volumen sea inferior al cincuenta por ciento del mínimo autorizado por las Ordenanzas de Edificación, en relación con la superficie aprovechable.

b) Las que en más de un cincuenta por ciento de su volumen o de la superficie construída estén destinadas a uso urbanístico contrario al previsto por la Ordenanza de Edificación vigente en el momento de su calificación.

c) Las que, además de estar en manifiesta desproporción con la altura legalmente autorizada y corriente en la zona, desmerezcan por su estado, condición o clase de las demás del sector. Se estimarán causas de tal desmerecimiento: el mal estado de conservación y el incumplimiento de los requisitos de volumen, uso, alineaciones y servicios higiénicos. No podrá alegarse a efectos exclu-

(4) El casco urbano, al solo efecto de la inclusión prioritaria de fincas en el RS, convendría fuera señalado por cada ayuntamiento, primero con un criterio restringido, abarcando el eje social de las ciudades y las calles adyacentes; luego, lógicamente, se debe ir ampliando siempre de acuerdo con lo que disponen los documentos urbanísticos. Lo interesante y lo que perseguimos es dar unas normas orientativas iniciales que ayuden a romper el hielo de la pasividad de nuestros OU en materia de solares.

satorios que dichas circunstancias concurren en otras fincas del sector.

d) Las edificaciones provisionales que se estimarán inadecuadas, salvo lo dispuesto en los artículos cuarenta y siete y cuarenta y ocho de la ley del Suelo y disposiciones concordantes.»

1. El apartado 1.º contempla, por una parte, los solares típicos ya señalados con tapias y escombros o cobertizos provisionales, y por otra, aquellos otros que con arreglo a las normas de los planes respectivos que les afecten no tengan utilizada, en las proporciones que determinen estos mismos planes, la superficie susceptible de aprovechamiento. Estos solares no suelen contar con arrendatarios, por lo que, entre otras cosas, su situación como tales solares produce un mayor escándalo público—permitasenos la frase—y su construcción se puede llevar a cabo en plazos más cortos y con menos disculpas dilatorias por parte de los propietarios que los mantienen baldíos o mal aprovechados con un claro fin especulativo.

2. El supuesto segundo de construcciones paralizadas tampoco tropieza normalmente con el problema del arrendatario y es indudable que debe ser tenido en cuenta, también de modo prioritario, en las incoaciones del expediente de inclusión de fincas en el RS por parte de los OU. Aunque en los casos de construcciones que no tienen fijados plazos fijos de terminación, como son la mayoría de las que se realizan sin la protección oficial, ya que en las licencias municipales no se suele determinar el tiempo de duración de las obras, convendría que los OU comenzaran por declarar de oficio el abandono o suspensión de la construcción, utilizando los informes facultativos y de la Organización Sindical que consideren oportuno en orden a calibrar el verdadero alcance de la suspensión de las obras, bien por falta de mano de obra o de materiales (5).

(5) El R. no indica en qué circunstancias de hecho se puede realizar la declaración oficial de abandono o suspensión de las obras, ni en qué momento se consideran reanudadas, ni desde cuándo se puede comenzar a contar el plazo de dos años, sobre todo en los supuestos de suspensión. Por lo que habrá de estar, entre otras cosas, a lo que resulte de los informes citados en el texto.

El artículo 3, b) del R. de 1947 consideraba edificaciones paralizadas «aquellas en que habiéndose iniciado la construcción conforme a proyecto debidamente aprobado estuvieran suspendidas o abandonadas las obras *sin causa justificada* durante más de un año e incluso por tiempo inferior si transcurridos tres meses desde la paralización hubiera informe técnico oficial aceptado de que ésta sea justificada. No se estimarán como causas justificadas de la suspensión las dificultades de orden económico del constructor o propietario».

El art. 144 LS habla de seguir a *ritmo normal* la edificación de un solar, como exigencia para considerar el cumplimiento efectivo de la obligación de edificar.

3. Pasando al tercer supuesto de hecho (5,3 del R.), que guarda ciertas afinidades con el concepto de ruina del artículo 170 de la LS, y también con el concepto de solares no edificados (art. 5, 1 R.) que acabamos de ver, nos encontramos con un doble criterio para la consideración de una edificación como ruinosas: por una parte, que haya desaparecido como mínimo el 50 por 100 del volumen aprovechable de la construcción, para lo que habrá que estar también a lo determinado por los planes de urbanismo y ordenanzas municipales. Por otra parte, merecen igual calificación las edificaciones que en más de un 50 por 100 de su capacidad como vivienda sean declaradas «inhabitables» por resolución firme de los órganos competentes. Entendemos que el principal órgano competente en esta materia, casi de modo exclusivo, son las Delegaciones Provinciales del Ministerio de la Vivienda.

En estos casos sigue estando atenuado el perjuicio que se causa a los posibles arrendatarios que haya en el edificio, ya que peligra su integridad física; bien por el riesgo de un derrumbamiento o por el de una enfermedad motivada por la insalubridad de la vivienda. La necesidad de la actuación de oficio es evidente.

4. El apartado 4.º del artículo 5 se remite al concepto de ruina del artículo 170 de la LS. Aquí vale las mismas consideraciones expuestas al final del apartado anterior (6).

5. Finalmente, en el punto cinco, que también tiene ciertas analogías con el artículo 170, 2 c) de la LS, para considerar una edificación como inadecuada, basta que se dé cualquiera de las cuatro circunstancias que en el mismo se señalan; circunstancias que, como ya hemos dicho, por tener estos edificios corrientemente arrendatarios y demás titulares de derechos personales, se encargan de demostrar los propietarios; por lo que la intervención de oficio de los OU en estos supuestos conviene dejarla para casos extremos o una vez que se hayan agotado, al menos en un determinado sector, las posibilidades de actuación de los otros cuatro casos o lo aconsejen especiales circunstancias urbanísticas.

Merecen un comentario las edificaciones provisionales que estén a salvo de lo dispuesto en los artículos 47 y 48 de la LS, y que en la mayoría de los casos serán tinglados de madera o metálicos susceptibles de un fácil desmonte utilizados por los mismos propietarios, ya que esta clase de edificaciones no suele tener arrendatarios,

(6) Vid., *Coloquios sobre problemas de la ley del Suelo*—en torno al concepto de ruina— (comentario al art. 170 de la ley del Suelo), por JOSÉ MANUEL LETE DEL RÍO. Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda. Madrid, 1965, pp. 79 a 89.

o construcciones de escaso valor que por sus circunstancias es posible encajar también dentro del supuesto uno del artículo 5 del R., por lo que pueden ser considerados por los OU, en mi opinión, dentro de los primeros puestos de la escala de actuaciones que propongo en base principal a la consideración de los perjuicios que se pueden causar a los arrendatarios, al mal efecto sociológico que produce en el público en general la inclusión en el RS sólo de determinadas fincas y a la prioridad de la renovación urbana con fines más anti-especulativos y que menos puede lesionar los derechos adquiridos por terceros.

5. Consideración final

Creo ha quedado expuesto que no proponemos, de ningún modo, que se prive o entorpezca a los propietarios la acción que les corresponde para solicitar la inclusión de sus fincas en el RS, sino que, buenamente, hemos intentado dar y justificar un orden de actuaciones para que se atenúen en lo posible el mal efecto y las repercusiones sociológicas que producen el hecho de que hasta el presente sean casi exclusivamente los propietarios con arrendatarios e inquilinos los que incoan estos expedientes. Situación ésta que pesa de modo abrumador enrareciendo el clima de opinión necesario para la efectividad de la ley del Suelo y que denunciarnos con el mayor inconveniente que hemos encontrado en el cotidiano trabajo de cooperar a la materialización de nuestro principal Código Urbanístico.

