

Arbitrios sobre solares sin edificar

Tratan de este arbitrio los artículos 82 al 98, ambos inclusive, del Decreto de 25 de enero de 1946, que establecen algunas modificaciones sobre sus antecedentes del Estatuto municipal.

Dada la transcendencia que en sí tiene este arbitrio, y la que debiera tener, vistas las circunstancias que concurren en este factor **importate** para la construcción de las viviendas, problema social de gran envergadura, sobre todo en los periodos de la post-guerra y, por otra parte, ante las reformas esenciales que han sufrido las Haciendas locales, al verse privadas de ingresos tan saneados y tan voluminosos como los que proporcionaba el arbitrio de Pesas y Medidas y el Repartimiento General de Utilidades principalmente, dadas las trabas que suelen ponerse en la práctica en la exacción de este arbitrio, que los propios intereses creados procuran velar la importancia y transcendencia del mismo, conviene tratar algunos aspectos interesantes del arbitrio, ya que afecta a multitud de municipios donde el crecimiento de la población puede determinar una desmedida elevación de los terrenos comprendidos en la zona del ensanche de las poblaciones.

Refiriéndonos, pues, a nuestra propia nación, para no alargar demasiado este trabajo, se advierte que la existencia de esta modalidad de exacción municipal se remonta al año 1911, en que, por la Ley de 29 de junio y su Reglamento de igual mes y año, se establece por vez primera un arbitrio sobre el valor en venta de los solares sin edificar, siguiendo sin duda la corriente de asimilación del impuesto de acusada raigambre *georgista*, y esto es lo que excitó más tarde el interés fiscal por otro arbitrio o impuesto denominado «plus valía», de carácter territorial, siguiendo exóticas corrientes, sin que se llegara por eso, como en otras legislaciones, a la «plus valía» de los terrenos agrícolas propiamente dichos, ya que solamente se inició la etapa fiscal dirigiendo el gravamen de la «plus

valía» especialmente a la riqueza urbana, estableciendo una diferenciación para el futuro entre el suelo urbano y el rústico.

Con arreglo al artículo 23 del Reglamento de 29 de junio de 1911 (más tarde derogado por el Estatuto municipal), se conceptuaban solares, a los efectos del arbitrio de ese nombre, los terrenos que tengan tal carácter con arreglo a las disposiciones que regulan la contribución territorial, riqueza urbana; esto es, «los terrenos edificables enclavados en el término municipal que tengan uno o más de sus lados formando líneas de fachada, en una o varias vías públicas, urbanizadas en todo o en parte, o sea, aquellas en que estén instaladas o se presten todos los servicios municipales, o, cuando menos, los de alumbrado, afirmado del pavimento y encintado de aceras».

Y aclarando más el concepto, agrega dicho precepto que «en las grandes extensiones de terreno que por su situación y condiciones quedan comprendidos en la definición de solar, no se considerará como tal, a los efectos contributivos, más que la faja de terreno lindante con las vías públicas en un ancho que no podrá exceder de la longitud de la línea de fachada».

Este es el antecedente histórico legislativo en el aspecto nacional de solares sin edificar.

El Estatuto municipal estableció en el artículo 386 un criterio más amplio, y así vemos que en el número 3.º se dispone que tendrán la consideración de solares:

«A) En el casco de la población, todos los terrenos situados en el mismo, cualquiera que sea su valor, aprovechamiento y destino.

B) Fuera del casco de la población: a) Los terrenos edificados, los jardines anejos a los edificios y las calles particulares; b) Los demás terrenos cuyo valor corriente en venta exceda del duplo del que resulte de capitalizar la renta que fuera susceptible de producir, supuesto su aprovechamiento agrícola y en las condiciones previstas para la evaluación de la riqueza rústica, excluyendo los de uso público y los terrenos ocupados por construcción o instalación de carácter permanente y los terrenos ocupados por edificaciones de carácter temporal cuando el producto íntegro de éstas, a los efectos de la contribución territorial, exceda del 5 por 100 del valor en venta del solar.»

Así las cosas, y publicada la Ley de Bases de Administración Local de 17 de julio de 1945, se mantiene el arbitrio en la base 27 al declarar exentos del mismo los terrenos que, aun teniendo la con-

sideración de solares a efectos fiscales, no sean susceptibles de edificación por existir planes, ordenaciones o resoluciones administrativas que la prohiban. Y a continuación autoriza a los Ayuntamientos para implantar un recargo del 75 por 100 de la cuota máxima del arbitrio para destinarlo exclusivamente a la construcción de viviendas económicas.

Publicado el Decreto de 25 de enero de 1946, se ocupa el apartado 6.º de la sección 4.ª del capítulo 3.º del título 1.º de la regulación de este arbitrio.

Según el artículo 82 de este Decreto, tienen la consideración de solares sin edificar, en el respectivo término municipal: 1.º Los terrenos edificables que no producen renta alguna y que están enclavados dentro de la línea perimetral del casco de las poblaciones, según el plano levantado por el Instituto Geográfico que ha de servir de base a los trabajos de avance catastral, siempre que tengan uno o más de sus lados formando línea de fachada a una o más vías públicas, o particulares, o trozos de las mismas que estén urbanizados, considerándose como tales aquellos que tengan todos los servicios municipales, o, por lo menos, los de alumbrado o encintado de aceras o afirmado. 2.º Los terrenos enclavados en la zona de ensanche de las poblaciones y que están en las circunstancias del párrafo anterior. En las manzanas cuyas calles circundantes no estén todas abiertas y urbanizadas sólo tributará como solar una faja de terreno cuya línea será la de la fachada a la vía o trozo de vía que esté urbanizada, con un fondo igual al del fondo de la manzana en proyecto. 3.º Los terrenos que en la misma situación que los anteriores estén dedicados a parques, jardines, huertos, talleres de cantería, encierro y pastos de ganados o cualquier otro aprovechamiento análogo.

Pasando por alto la Ley de 6 de agosto de 1932, que puso en vigor algunas de las disposiciones de la de 16 de septiembre de 1917 y que define el concepto de los terrenos considerados como solares sin edificar y que viene a coincidir, en lo fundamental, con el criterio que establece el artículo 82 del Decreto de 25 de enero de 1946, hemos de hacer constar que, en cierto modo, favorece a los Ayuntamientos la redacción del artículo últimamente citado, ya que borra la conjunción copulativa que se advertía en la redacción de la Instrucción provisional de 1911, primero y del Reglamento de 1911 después, y emplea dos disyuntivas, «alumbrado o encintado de aceras o afirmado».

Por esto entendemos que con la existencia de cualquiera de los tres servicios, bastará para que la calle se considere urbanizada, y por ende, para que el Ayuntamiento establezca, con todo derecho, la exacción del arbitrio de solares sin edificar.

Sin embargo, y a nuestro modo de ver, y bajo el punto de vista del criterio fundamental que debe presidir la imposición de arbitrios, procedería proponer y gestionar, que en la nueva Ley de Administración Local se llegue a una redacción más clara de los términos impositivos, para extender esta imposición a los terrenos que se hallen comprendidos en algunas de las circunstancias que a continuación detallamos:

A) Los terrenos edificables enclavados dentro de la línea perimetral del casco de las poblaciones siempre que tengan uno o más de sus lados, formando línea de fachada a una o más vías públicas o particulares, o trozos de las mismas que se hallen urbanizados o al menos tengan establecidos servicios municipales tales como los de alumbrado o encintado de aceras o afirmado o el de abastecimientos de aguas potables.

B) Los terrenos enclavados en la zona de ensanche de las poblaciones y que estén en las circunstancias del párrafo anterior, pudiendo seguir la redacción del número 2.º y del número 3.º del artículo 82 del Decreto de 25 de enero de 1946.

Esta rectificación que en sí parece no ser de importancia, precisa bien los conceptos, y prescindimos del requisito de que tengan que hallarse comprendidos los terrenos en el plano levantado por el Instituto Geográfico. Porque sabido es con qué dilación procede este Instituto a modificar o rectificar sus planos, que lo hace de tarde en tarde. Y claro está que no debe tener relación ninguna este servicio, con aquel principio de justicia de que, hallándose los terrenos comprendidos en la zona de ensanche, y que tengan, según los preceptos legales, la condición de solar sin edificar, hayan de necesitar el requisito de hallarse comprendidos en los planos del Instituto Geográfico.

Por esto hacemos esta rectificación, llevados de nuestro buen deseo de que los Ayuntamientos no encuentren en la práctica entorpecimiento que las sutilezas de la juridicidad puedan crear en el establecimiento o en la exacción del arbitrio, puesto que generalmente los propietarios de solares y las sociedades inmobiliarias, obran siempre asesorados previamente de su respectivos abogados,

que suelen presentar reclamaciones que dificultan enormemente la exacción de estos arbitrios.

Y si estamos en una época en que el derecho y la función social van estableciendo algo más que teorías, es decir, corrientes y fundamentos jurídicos para levantar con toda pujanza este llamado Derecho Social, justo y equitativo será que se rectifique la Legislación municipal en concordancia con estas doctrinas, para que los Ayuntamientos tengan medios económicos con que desenvolver sus actividades colectivas, que deben tender, según ya recomendó en su tiempo Luis Vives, en el libro titulado *El Socorro de los Pobres*, dedicado a la ciudad de Brujas, a beneficiar a las clases modestas.

Y en tal sentido interesa hacer resaltar que la dictadura del general Primo de Rivera, que ya inició desde el Ministerio de Trabajo que regentaba el señor Aunós, las parcelaciones de los latifundios, con otros avances sociales, estableció en el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 14 de julio de 1924, en su artículo 15: «Que la aprobación de todo proyecto de ensanche o extensión de poblaciones, o de anteproyecto de urbanización de la zona de contacto, por la Comisión Sanitaria municipal, provincial o central, llevarán anexas, según se establece en el artículo 184 del Estatuto, la declaración de utilidad pública de las obras proyectadas y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios enclavados en el trazado de las vías, plazas, parques, etc., propuestas, así como la de una faja paralela y adyacente a dichas vías y plazas con anchura máxima de 50 metros y mínima de 25 por ambos lados de aquélla».

Este precepto, que en sí parece que no tiene ninguna importancia, si se lleva a cabo, al pie de la letra, por los Ayuntamientos, beneficiaría enormemente el desenvolvimiento económico de las Haciendas locales.

Porque iniciado un expediente de urbanización o ensanche, o efectuada la apertura de calles y plazas, y mediante la contratación de préstamos a largo plazo, con el Banco de Crédito Local de España, en el caso de que el Ayuntamiento respectivo carezca de fondos o créditos suficientes, podrían las Corporaciones municipales adquirir estas fajas laterales de terreno, destinándolas a la venta para la construcción de edificios. Y el beneficio que obtienen de ordinario los especuladores de solares, revertiría íntegramente en las arcas municipales. Y lo que frecuentemente, y en la mayoría de los Municipios, representa un beneficio meramente particular, se traduciría en un beneficio colectivo.

En este sentido ascendente de recuperación de derechos y utilización de bienes para el interés común, se ha inspirado la ordenación de solares y la Ley de 5 de mayo de 1945, con su reglamento de 23 de mayo de 1947, que regulan los trámites y procedimientos para la expropiación y venta forzosa de los solares, removiendo así y evitando en cierto modo los obstáculos que se oponen a la resolución del problema de escasez de viviendas y de la urbanización de los pueblos.

Recordemos a este efecto el punto 12 de la Falange, que dice: «La riqueza tiene como primer destino —y así la afirmará nuestro Estado— mejorar las condiciones de vida de cuantos integran el pueblo. No es tolerable que masas enormes vivan miserablemente, mientras unos cuantos disfrutan de todos los lujos».

Y como corolario de dicho punto, el número 13 completa o complementa el pensamiento, y dice: «El Estado reconocerá la propiedad privada como medio lícito para el cumplimiento de los fines individuales, familiares y sociales...».

No nos extraña, pues, ver en el preámbulo de la Ley de ordenación de solares anteriormente citada, consideraciones que concuerdan con estos postulados y con nuestro criterio personal que hemos expuesto anteriormente y que hemos consignado en memorias y trabajos relacionados con la vida local. En el preámbulo de dicha Ley se dice así:

«La carencia de viviendas es uno de los más graves problemas que afectan a toda la nación. Al intento de la construcción para solventar esta realidad, de solución inaplazable, se oponen diversos obstáculos entre los que se cuentan la carestía de material y la especulación de solares.

Sin perjuicio de las medidas que se han adoptado y se llevan a la práctica en lo futuro para hacer que el precio de los materiales de construcción entre en cauce de valor normal, surge la obligación y el deber de poner límite de los excesos de la propiedad de solares armonizando al interés público con los justos derechos de la propiedad privada.

Sin una política firme contra la especulación del suelo dentro de las zonas urbanas o afectadas por planes de urbanización, no habrá posibilidad de ofrecer a las familias españolas un hogar, ni a la sanidad una ayuda, ni a la moral un ambiente propicio para su desarrollo, así como tampoco sería viable el establecimiento de industrias que traigan al país, con su creación de riqueza, el nivel económico que es menester alcanzar.

El vasto programa del régimen, en cuanto a ordenación de pueblos, quedaría imposibilitado si el Estado se detuviese ante unos intereses que buscan una apariencia y justificación en conceptos absolutos, y por tanto, arraigos de la propiedad, pero que en realidad pugnan abiertamente con los más elementales derechos de nuestra vida nacional.

No trata esta disposición de desconocer los derechos de la propiedad privada; puede el propietario, conforme a ella, consolidar unas posiciones alcanzadas si construye por sí en los solares que posea u obtener un precio justo si no se decide a edificar; lo que impide es que con pretexto de no querer o no poder construir y de no querer vender o de sólo vender a precios abusivos, hagan insoluble el arduo problema de la habitabilidad y urbanización de nuestros pueblos, negando el verdadero concepto del solar, como propiedad, cuyo destino exclusivo es el de la construcción.»

Esta ordenación de solares, como se ve, está magníficamente orientada, pero no es suficiente con que se haya ordenado el régimen de expropiación de solares. Por desgracia, la abundante legislación del régimen aparece incumplida de ordinario, y la sola promulgación de las disposiciones, sin una política recta que se cuide del exacto cumplimiento de las mismas, no servirá para resolver el problema fundamental que se trata de remediar con esta legislación de ordenamiento de la expropiación y venta de los solares.

Como en el preámbulo se indica, se exige una política firme e intransigente contra la especulación del suelo dentro de las zonas urbanas o afectadas por planes de urbanización.

Conocemos por experiencia, que la ordenación del plan urbanístico del Gran Valencia ha promovido entre capitalistas y agiotistas el revuelo consiguiente, y se han aprestado con rapidez a la constitución de sociedades inmobiliarias que con el anonimato les será más fácil hacer la especulación y agiotismo con los solares próximos a las grandes arterias de comunicación que están en relación directa o indirecta con el expresado plan urbanístico.

Y esta especulación y agiotismo afecta, no solamente al término municipal de Valencia, sino a todos los Municipios que están comprendidos o próximos a sus anillos concéntricos de expansión urbanística; y aquellos otros que aun, sin estarlo por la proximidad a la capital y a las zonas llamadas residenciales, y también industriales, están en cierto modo afectos a esa expansión urbanística tanto en las zonas residenciales como en las industriales.

Hemos asistido a varias conferencias dadas sobre urbanismo en el Paraninfo de la Universidad, y a las que se dieron sobre esta materia en el cursillo de alta cultura profesional en Madrid a los funcionarios de Administración Local, así como también al ciclo de conferencias sobre urbanismo, organizado por el Ayuntamiento de Burjasot.

Y por consiguiente estamos al tanto de estas cuestiones.

Por las circunstancias expuestas, está justificadísimo el que, al llevar a cabo el estudio definitivo de la Ley articulada de Administración Local, y de los Reglamentos coordinados para su ejecución, y en lo que a la exacción de arbitrios de solares sin edificar se refiere, se ha de procurar por el legislador una redacción clara y concreta que permita a los Ayuntamientos utilizar, sin trabas de ninguna clase, la imposición de este arbitrio que, en cierto modo, además del aspecto fiscal que le es peculiar y fundamental, podría tener otro carácter y capítulo aparte en esta legislación, con el de accidentalidad, bajo el título de «Arbitrios con fines no fiscales», tendente a frenar la especulación abusiva con los terrenos calificados de solares sin edificar.

El interés general que nuestra legislación tiene establecido, ha de estar siempre por encima del interés particular; y el legislador ha de procurar, con equidad y justicia, mantener este principio jurídico y social en toda la legislación. Y por ende, al regular en los nuevos Cuerpos Legales la exacción de este arbitrio de solares sin edificar, ha de procurar evitar todo cercenamiento o limitación que dificulte a los Ayuntamientos la exacción libre y amplia del arbitrio sobre solares sin edificar.

Este deseo es el que nos ha movido principalmente a hacer este estudio, ya que, con arreglo a la letra y espíritu en que aparecen redactados el artículo 82 y concordantes del Decreto de 25 de enero de 1946, los Ayuntamientos pierden grandes ingresos, sobre todo, cuando los terrenos son productivos, porque siéndolo, ¿qué propietario será tan descuidado que, aunque se resista a edificar y a vender terrenos para la construcción, lo cual le revaloriza el terreno, lo deje de cultivar...?

Por consiguiente, sería pueril e inocente llevar al derecho municipal, y consagrar el error que se ha padecido al redactar el artículo 82 del Decreto de 25 de enero de 1946, ya que, con arreglo a éste, solamente tienen la consideración de solares para los efectos de la

tributación de arbitrios (según el número 1.º), «los terrenos edificables que no producen renta alguna».

De forma que si prevaleciese en la nueva ordenación local este precepto, ocurrirá que los propietarios de terrenos enclavados en el ensanche o, en el casco radio, que sigan cultivando estos terrenos, obtendrán pingües rentas, si los tienen arrendados, o grandes ingresos si los cultivan directamente; y al propio tiempo, con la resistencia a la venta, conseguirán la revalorización de sus terrenos, hasta que un día se decidan a venderlos a un precio excesivo, con lo que habrán hecho doble negocio, o sea, especulación y agiotismo con sus solares.

La propiedad particular debe respetarse y salvaguardarse como principio de derecho natural que establece vínculos sociales de gran solidaridad entre los hombres.

Según el criterio del Papa León XIII, expuesto en su encíclica *Rerum Novarum* de 15 de mayo de 1891, debe facilitarse a los obreros el ahorro y los medios para que constituyan su patrimonio familiar, dándoles facilidades para acumular pequeños ahorros que les permita el acceso a la propiedad para constituir un patrimonio familiar inalienable.

Así también el Estado español en el Fuero de los Españoles consagra este principio, y en el artículo 30 se determina que: «La propiedad privada como medio natural para el cumplimiento de los fines individuales, familiares y sociales es reconocida y amparada por el Estado». Y en el artículo 31 se prescribe que: «El Estado facilitará a todos los españoles el acceso a las formas de propiedad más íntimamente ligadas a la persona humana: hogar familiar, heredad, útiles de trabajo y bienes de uso cotidiano».

Recordemos nuevamente que el postulado número 13 de Falange, en su segunda parte, dice: «Que el Estado protegerá la propiedad privada contra los abusos del gran capital financiero, de los especuladores y de los prestamistas».

Por consiguiente, para cumplir esta función social tan fundamental, el legislador, al redactar la Ley de Administración Local, ha de tener gran capacidad mental para ir incorporando a la misma estas tendencias, facilitando el desenvolvimiento corporativo de los Municipios y haciendo más sencilla, más práctica la legislación, cuando se trata de imponer exacciones municipales a la propiedad, que es base de positivos ingresos.

Y no se conseguirá ciertamente si no se ataja la desenfrenada

codicia de los capitalistas, que no satisfechos con la superabundancia de sus bienes, tratan de acrecentarlos, por todos los medios, sin consideración humana de ninguna clase, especulando y haciendo grandes negocios de agio con solares, con los materiales de la construcción, con la construcción misma, encareciéndola todo lo posible, sin reparar en los procedimientos aunque éstos sean inmorales, todo lo cual llega a hacer casi inaccesible la habitación a las clases humildes.

A ello contribuirían también medidas adecuadas para frenar la elevación del precio de los alquileres.

Grandes negocios se han hecho con la construcción y la venta de pisos; un poco se han reducido estos desmedidos afanes, con las acertadas medidas que se han tomado para regular el alquiler de edificios y facilitar el arrendamiento de las fincas urbanas.

Es de desear, pues, que de una manera coordinada y constante se reforme la legislación general con respecto a estos temas.

Y también es muy recomendable que al promulgar la Ley de Administración Local, se tomen en consideración estas observaciones para facilitar y hacer más expeditiva la posibilidad de la exacción, sin trabas, del arbitrio de solares sin edificar y ver si es factible y conveniente establecer otro arbitrio con el carácter y fin no fiscal, que vaya contra la rémora en la edificación o venta de solares sin edificar que entorpezca y dificulte la construcción de viviendas, de tipo modesto, que son las que hacen más falta.

También sería de saludables efectos, que en el Reglamento que se articule sobre Obras, Servicios y Bienes municipales, tenga carácter obligatorio para los Municipios el llevar a cabo la expropiación de las fajas laterales de todas las calles y plazas, paseos, etc., del ensanche, siendo obligatoria la construcción de viviendas protegidas con arreglo a la Ley de 19 de abril de 1939 y a su Reglamento de 27 de julio del mismo año.

Parece increíble que en el siglo xx no vean los estadistas europeos y los americanos el avance social que se viene operando ya desde la época en que rigió la Iglesia el Papa León XIII, a quien con propiedad apellidaron «el Papa de los obreros».

Los imperios que se basan en principios de la opulencia, del vicio y de la corrupción de costumbres, tarde o temprano se derrumban como el imperio romano, y en España, por sus vicios, el imperio visigótico.

En las reglamentaciones se debe tender a hacer viable la ejecu-

ción de la ley, nunca a modificarla o desvirtuarla, que es función inadecuada y censurable de la reglamentación.

El Poder legislativo debe ser respetado, y la mejor demostración será la de que las leyes no pierdan ni su vigor ni su finalidad trascendente y debe ser cumplida y ejecutada por todos los que con ella tenga relación, bien como sujetos de la ley, ya como funcionarios encargados de velar por su exacto cumplimiento.

De esta suerte es como se logrará una exacta concordancia entre el derecho positivo y el derecho práctico vivido por las clases sociales.

LUIS NEGRO LAINEZ