

II. CRONICAS

El establecimiento del Registro Municipal de Solares y otros inmuebles de edificación forzosa

por

MARIANO FUNES MARTINEZ

Secretario de 1.^a categoría de Administración local

I

Como ya es sabido, una de las directrices fundamentales de la Ley del Suelo (LS en lo sucesivo), según se manifiesta en su Exposición de Motivos, es la de asegurar la utilización del suelo conforme a la función social de la propiedad, siendo el objetivo de todos los preceptos, en última instancia, el de «promover y facilitar la construcción mediante la disponibilidad de solares a precio justo, como resultado de la ordenación».

Esta línea, que tiene cierta tradición en nuestra Patria, se encontraba ya, por aludir al precedente más inmediato, en la llamada Ley de Solares de 15 de mayo de 1945 al decirse, también en su Preámbulo, que la especulación de solares era uno de los problemas que impedían la edificación, que había que superar con una política firme, armonizando el interés público con las justas aspiraciones de la propiedad privada cuya defensa, en términos absolutos, pugnaba con los más elementales derechos de nuestra vida nacional.

Tanto una como otra Ley parecen apuntar, por tanto, en sus declaraciones de principio, la idea central de que el fin primordial de ellas lo constituye el fomento de la construcción, aunque luego, al analizar sus preceptos, pueda observarse que el objetivo es más amplio, ya que

abarca también la ordenación (1) y la urbanización del territorio urbano.

Pues bien, entre los procedimientos idóneos para fomentar la edificación es indudable que una política de estímulo, incluso forzosa, de hacer desaparecer los solares, puede ser una de las más acertadas, máxime si sobre sus propietarios se hace gravitar la amenaza de su enajenación obligatoria en caso de incumplir el cometido que tales inmuebles tienen. Así lo comprendió, hace años, nuestro legislador cuando no sólo le ha dedicado una Ley especial, como la ya citada de 1945, sino que también ha sido la primera materia que ha merecido por parte del Gobierno un desarrollo reglamentario amplio y minucioso, siendo instrumento creado, a través del cual ha de operarse esta acción de impulso, el Registro Municipal de Solares y otros inmuebles de edificación forzosa, en la terminología legal.

A él nos vamos a referir en el presente trabajo, siquiera sea en el aspecto previo e importante de su implantación concreta.

II

Por comenzar a referirnos al derecho vigente diremos que, como ya es conocido, el artículo 8.º del Reglamento de 5 de marzo de 1964 es el que recoge la obligatoriedad de llevar el Registro de Solares, señalando que se establecerá preceptivamente en los Municipios que siguen:

a) En los que tengan aprobado el Plan General de Ordenación Urbana.

b) En los que cuenten con más de 20.000 habitantes; y

c) En los que haya acordado o acuerde el Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio de la Vivienda.

III

Por lo que concierne a los indicados en el párrafo a) del aludido precepto—Municipios que tengan aprobado el Plan General de Ordenación Urbana—, esta exigencia previa a la creación del Registro viene derivada de lo previsto en la Ley de 1945 (art. 1.º, en relación con el 4.º),

(1) Según BALLBÉ, en nota a pie de página de la obra de J. L. GONZÁLEZ-BERENGUER, *Teoría y práctica de la Ley del Suelo*, página 315, la primera finalidad de la Ley del Suelo es evitar la anarquía, y, la segunda, el incremento de las zonas urbanas, lo que lleva implícita la existencia de solares que, en definitiva, constituyen la base física necesaria para construir.

y es la que puede considerarse como más natural y lógica. Si el planeamiento es «base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana» (2), en él deben contenerse las directrices de la política del suelo, entre las que necesariamente se han de encontrar las que afectan a solares, cuya determinación más concreta, por lo que hace a su edificabilidad, y dentro de ésta a volúmenes, plazos de construcción, etc., quedan atribuidas a los planes parciales.

Conviene, sin embargo, en este punto, observar la trayectoria normativa sobre la creación del Registro de Solares, a partir de su implantación, con carácter general, por la Ley de 1945, estudiando separadamente las diversas etapas que de un modo convencional pueden ser las siguientes:

1.^a Desde 1945, en que fue promulgada la llamada Ley de Solares, hasta la entrada en vigor de la LS, es decir, etapa 1945-1956.

2.^a Desde la entrada en vigor de la LS hasta la publicación del Reglamento de 5 de marzo de 1964, o lo que es igual, etapa 1956-1964.

3.^a Etapa posterior al Reglamento de 5 de marzo de 1964.

1.^a ETAPA: 1945-1956.

Aunque el Registro de Solares se creó, según queda dicho, por la Ley de 15 de mayo de 1945, fue realmente regulado en detalle por su Reglamento de 27 de mayo de 1947.

La Ley, más que determinar su funcionamiento, lo que hizo fue una especie de declaración programática, limitándose a decir en su artículo 4.º, que los Ayuntamientos quedaban obligados a llevar un «Registro Público de Solares y Construcciones a efectos de información».

Fue el Reglamento el que con más minuciosidad trató su implantación y forma en que había de operar, en normas que luego habrían de servir, en gran parte, para su tratamiento en las disposiciones hoy vigentes.

En él se precisaba que el Registro se denominaría «Registro Público de Solares e Inmuebles de Edificación Forzosa», y que inmediatamente de publicado el Reglamento, los Ayuntamientos de más de 10.000 habitantes, y aquellos otros de censo inferior que acordara el Consejo de Ministros, debían proceder a confeccionarlo si no lo tenían (artículo 8.º).

Es por ello que, dada la generalidad de la Ley, puede afirmarse que, en principio, no habrían de chocar sus artículos 4.º, que prescribía el

(2) Ley del Suelo: Exposición de Motivos: II.

establecimiento, y el 1.º, en virtud del cual quedaban sujetos a las prescripciones legales:

- a) Los terrenos no edificados afectos por planes de ordenación; y
- b) Las edificaciones que por hallarse paralizadas y derruidas no tuviesen condiciones de habitabilidad, y las demás exigibles para las Ordenanzas municipales.

Con arreglo a la Ley, por tanto, el Registro había que crearlo, pero sólo serían inscritos en él los terrenos citados en el artículo 1.º, que por lo que atañe a los del párrafo a), tenían que estar «afectados por planes de ordenación aprobados legalmente».

El Reglamento no añadió nada nuevo en este punto, sino que se limitó, en su artículo 3.º, a interpretar qué habría de entenderse por terrenos no edificados y construcciones paralizadas y derruidas recogidos en la Ley, añadiendo, además, el concepto de fincas inadecuadas a la categoría de las vías públicas correspondientes.

Es decir, que una interpretación estricta de la Ley y del Reglamento nos lleva a la siguiente conclusión:

- a) El establecimiento del Registro era obligatorio en los supuestos previstos por el artículo 8.º del Reglamento de 1947.
- b) Sólo podrían ser inscritos en él:
 - 1) Los solares afectos por planes de ordenación.
 - 2) Las edificaciones inadecuadas recogidas también en la Ley y definidas, con mayor amplitud, en el Reglamento, aunque no hubiera Plan de Ordenación aprobado.

Se daba, pues, una desigualdad de trato entre solares no edificados y construcciones inadecuadas en los casos en que no hubiese Plan, si bien unos y otras estuviesen situados en la misma zona.

La Jurisprudencia, sin embargo, vino a matizar esta interpretación, tal vez con el loable propósito de lograr, como diría García-Trevijano, «la plenitud del ordenamiento jurídico», según se deduce de sentencias de 15 de abril de 1961 y 10 de octubre de 1963, a que luego nos referiremos.

2.ª ETAPA: 1956-1964.

Con la promulgación de la LS parecía que la política de solares iba a cobrar mayor efectividad, sobre todo si consideramos que entre las finalidades de la Ley, esta es por la que se ha demostrado mayor preferencia, como lo pone de relieve ser la única que ha merecido disposiciones del mayor rango, según anotábamos, y la que, además, ha tra-

tado de lograrse con más rapidez, endureciendo, incluso, la acción contra los propietarios.

La intención del legislador de 1956 en este aspecto no ofrece dudas cuando en la Exposición de Motivos de la Ley, como muy acertadamente nos recuerda González Pérez al comienzo de su libro sobre el tema (3), dice: «Destino natural de los solares es el de ser y constituir soporte de edificaciones levantadas conforme a los planos». Sin embargo, el éxito, aún hoy, ha sido escaso, como ya reconocía el Preámbulo del Reglamento de 5 de marzo de 1964, dándose, además, la circunstancia de que la exigencia de plan previo para dar este nuevo paso en el fomento de la construcción se ha hecho más contundente y preciso con la LS que con la legislación precedente, lo que quizá ha contribuido a su poca eficacia.

En efecto, tanto si nos detenemos a observar la propia hermenéutica de aquélla, como si analizamos sus preceptos concretos en la materia, la necesidad de plan anterior a la operatividad del Registro aparece incuestionable. No hemos de extrañarnos por ello. Como dice González-Berenguer (4), y se ha recordado ya, el Plan general es «la verdadera rueda maestra de toda la mecánica de la Ley», «condición *sine qua non* para su efectividad», y esto, añadimos nosotros, aplicado a la política de solares se refleja en la Exposición de Motivos, según acabamos de ver, y por lo que concierne a artículos determinados de aquélla, podemos observarlo seguidamente.

Así, el artículo 142 prescribe que el propietario de solares deberá emprender la edificación:

a) En el plazo fijado en el Plan.

b) En el previsto en el respectivo proyecto de urbanización o expropiación, programa de actuación o acuerdo de declaración de interés inmediato de urbanización y edificación del polígono o manzana, lo que supone, con arreglo a la mecánica legal, la existencia de Plan anterior, según se desprende de los artículos 9 f), 11, 38, 107, 108, 112 y 121.

c) En el de dos años, o en el de tres, en los casos recogidos en el párrafo 2 del propio artículo 142, que hacen referencia a supuestos que requieren la existencia de Plan aprobado.

También se deduce la necesidad de éste de los artículos 144, 146 y 147, cuando señalan que la edificación se ajustará al Plan (artículo 144);

(3) J. GONZÁLEZ PÉREZ: *El Registro Municipal de Solares*. Madrid, 1965, página 17.

(4) *Ib.*, pág. 50.

que el peticionario de un solar inscrito en el Registro, debe asumir «los compromisos de edificar según el Plan», si desea que se le adjudique (artículo 146); y que en las enajenaciones mediante subasta de los solares registrados deberá contenerse «la cláusula de que el adquirente habrá de edificar según el Plan» (artículo 147).

Es decir, que la LS llega aún más lejos que la de Solares de 1945 en orden a la exigencia de Plan previo para que la acción promotora de la edificación forzosa pueda realizarse, ya que se extiende a toda clase de terrenos edificables, sin distinguir entre solares y construcciones paralizadas, derruidas o inadecuadas, como hacía aquélla.

La existencia, por tanto, del Registro sin Plan, resulta inoperante si luego la edificación se ha de ajustar a aquél.

Pero aún se presenta una dificultad mayor para la inclusión de solares en el Registro sin Plan anterior, y es la de que tal inclusión implica la iniciación del expediente de valoración, cuyo resultado final se ha de hacer constar en el mismo Registro, según el artículo 145 de la propia LS.

En efecto, como ya es sabido e indica este precepto, el justiprecio de solares tiene que fundarse en su valor urbanístico que ha de constituir, además, el de adjudicación de aquéllos en los términos del artículo 146. Pues bien, el valor urbanístico viene definido en la misma Ley (artículo 85, 5) como el que «tuvieran los terrenos en relación con las posibilidades de edificación resultantes del planeamiento».

La Jurisprudencia, sin embargo, no ha mantenido este criterio. A nuestro modo de ver, erróneamente, el Tribunal Supremo tiene declarado en sentencia de 15 de abril de 1961 que «para que se inscriban fincas que no estén en el casco urbano, que define el artículo 63 de la Ley, es necesario el Plan de Urbanización», de lo que se deduce, como comenta M. Hidalgo (5) que cuando falta Plan sólo podrán considerarse solares las fincas que estén dentro del casco urbano. En 10 de octubre de 1963 también sostuvo el Tribunal Supremo que los plazos de edificación forzosa operan siempre, ya desde el Plan, ya sin él, desde el acuerdo de inscripción.

Esta opinión jurisprudencial, sin embargo, no es aceptable, especialmente en lo que atañe al momento de edificar por vía forzosa cuando falta Plan, porque aun suponiendo que la inscripción en el Registro se pudiera llevar a cabo, no hay duda de que se requiere la fijación del valor urbanístico para que conste en aquél y sabido es, según queda anotado, que tal valoración va unida al planeamiento. Pero, además, el

(5) M. HIDALGO: *Solares y edificación forzosa*. Madrid, 1965, pág. 77.

que hubiera de edificar habría de hacerlo conforme a Plan, y sin éste falla todo el sistema de una construcción adaptada a normas objetivas anteriormente en vigor, quedando, en consecuencia, a la discreción de la respectiva Corporación municipal determinar las reglas a que habría de sujetarse aquélla en cada caso, salvo que las Ordenanzas correspondientes lo previeran, aunque como es bien conocido son muchos los Ayuntamientos que carecen de tal normativa.

Ligado con este punto se encuentra el de la vigencia del Reglamento de Solares de 1947, en los extremos en que no se hallara modificado por la LS, materia que trata Boquera Oliver en un trabajo sobre la impugnación de acuerdos de inclusión de fincas en el Registro de Solares (6) y que como comenta este autor fue resuelto por la Jurisprudencia en el sentido de considerar aplicables dichas normas complementarias en lo que no se opusieran a la citada Ley.

Tal vigencia, con todo, no nos ofrece mayor luz sobre el problema, porque lo único que se deduce de ella es lo ya aludido, que el Registro debe establecerse en los supuestos ya referidos del artículo 8.º del Reglamento, pero no más, porque la inscripción concreta de fincas tendría que amoldarse a las prescripciones de la LS en los extremos que modifica a aquél, entre los que se encuentran la determinación del valor de los bienes inscritos, que ya no será el de la legislación anterior, sino el urbanístico no definido en ella, por lo que llegamos a la misma conclusión que venimos apuntando de la necesidad de Plan anterior a la existencia eficaz del Registro de Solares.

Posiblemente la falta de claridad en la legislación, o la omisión de una mecánica ágil en ella en punto de tanto interés, han colaborado a que no haya tenido la virtualidad que buscaba, pero lo cierto es que el legislador, ante el hecho insoslayable de no haber conseguido frenar la especulación de precio en los solares ni tampoco la armonía precisa entre la acción urbanizadora y la disponibilidad de aquéllos, incrustó en la Ley de 21 de julio de 1962, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los Planes de Vivienda y Urbanismo, un artículo, el 4.º, que otorgó una amplia autorización al Ministro de la Vivienda para remodelar toda la materia, cuyo fruto ha sido el Reglamento vigente.

(6) J. M. BOQUERA OLIVER: «El recurso de alzada contra acuerdos de inclusión de fincas en el Registro público de Solares. Organismo competente para su resolución». *Revista de Administración Pública*, núm. 36, págs. 209 y sigs.

3.ª ETAPA: POSTERIOR AL REGLAMENTO DE 5 DE MARZO DE 1964.

Dice el Preámbulo de este Reglamento que la nueva norma «se ha limitado a desarrollar y coordinar la LS y la de 21 de julio de 1962», aunque nosotros nos atrevemos a creer que ha ido más allá, y que al amparo de la autorización concedida, ha modificado la LS en varios extremos, tales como el momento de inclusión de fincas en el Registro, punto que recoge Carceller en su obra sobre el derecho y la obligación de edificar (7).

Sin entrar en el análisis de esta cuestión que nos alejaría del objeto del presente estudio, sí conviene precisar que el nuevo Reglamento no ha aclarado la situación, sino que la ha complicado al añadir al establecimiento del Registro de Solares en Municipios de más de 20.000 habitantes, aunque no tengan Plan de Ordenación, la posibilidad de subrogación de los Ayuntamientos por los «órganos urbanísticos competentes» a la que después aludiremos.

En cuanto a la necesidad del Plan anterior para que la obligación de edificar pueda ser exigida y, consecuentemente, para que el Registro de Solares tenga efectividad, el capítulo I del Reglamento, que desarrolla el artículo 142 de la LS, previene que los plazos de edificación de esta clase de inmuebles deben contenerse en planes parciales, programas de actuación y declaraciones de edificación forzosa de interés inmediato, que hacen pensar necesariamente en que tales documentos no pueden existir sin Plan general de Ordenación, según decíamos anteriormente.

Y el requisito de que cada finca que se inscriba en el Registro debe contener, entre otras circunstancias, la del valor urbanístico de la finca (artículos 10, f), y 20), nos hace remitirnos también a lo expresado sobre el particular.

IV

En lo que afecta a los supuestos de los apartados b) y c) del párrafo 1, del artículo 8.º, del Reglamento de 1964, las anotaciones que puedan hacerse carecen de interés después de lo que llevamos comentado. La obligatoriedad de implantar el Registro de Solares y otros inmuebles de edificación forzosa en Municipios de más de 20.000 habitantes, cuando haya Plan, nos parece innecesaria, y si no existe, será

(7) A. CARCELLER FERNÁNDEZ: *El derecho y la obligación de edificar*. Madrid, 1965, págs. 280 y 281.

inoperante. Y lo mismo puede sostenerse para el caso de que la implantación fuese acordada en Consejo de Ministros.

V

Situación que puede plantear problemas varios, en el orden de ideas que nos ocupa y que ya hemos sugerido, es el de la subrogación de establecer y hacer funcionar el Registro de Solares.

El Reglamento de 1964, siguiendo la línea marcada por la legislación precedente, atribuye la competencia de implantar y dirigir aquél a los Ayuntamientos, pero ahora sin demasiada confianza. La tutela del Estado, en este como en otros muchos servicios locales, aparece fiscalizadora sobre la actividad municipal. Y así prevé en el artículo 8.º, 2, que cuando aquéllos no llevaren en forma adecuada el Registro se subrogará en dichas funciones, «el órgano urbanístico competente».

La redacción de este párrafo no parece muy afortunada si lo relacionamos con el siguiente. En efecto, el primero limita la subrogación a los casos en que el Registro no se llevare adecuadamente y, sin embargo, el tres al señalar el órgano que debe acordarla, le da una mayor extensión al determinar que procede:

- 1) Cuando hayan transcurrido dos años sin establecerlo; y
- 2) Cuando no se lleve en debida forma.

Aún añade un tercer supuesto que viene a tener el carácter de reconocimiento de incapacidad de la Corporación interesada para llevarlo, y es el de que ella misma solicite ser subrogada.

Tampoco hay una cohesión apropiada, como entendemos debe existir entre el párrafo 2 aludido y el 4. El primero atribuye la sustitución a los órganos señalados en la LS, Ley de 21 de julio de 1962 y en el propio Reglamento, referencia muy general que no estimamos acertada cuando ya se concretan los órganos competentes en el párrafo 4.

Pero es que, por otra parte, tales órganos, según la LS, son un Gerente o una Comisión especial dentro de la provincial de Urbanismo y, sin embargo, la competencia viene atribuida por este párrafo 4 a los Delegados del Ministerio de la Vivienda y a las Comisiones provinciales de Urbanismo, aunque no exista inconveniente en que, dentro de ellas, se ejerzan por las Comisiones especiales a que alude el artículo 206 de la LS, si bien el Reglamento de 1964 no las señala.

Pues bien, el problema se plantea cuando una vez verificada la sustitución se intente incluir un inmueble en el Registro no existiendo

Plan, especialmente si los Ayuntamientos afectados no lo han establecido por no tener aprobado éste. En tal caso parece claro que no sólo debía prosperar la impugnación de la subrogación, sino también cualquier inclusión que pretendiera llevarse a cabo.

VI

Para concluir diremos que la LS, objeto de los juicios más diversos según es conocido, corre el peligro de resultar ineficaz en algunos puntos concretos como este de la edificación forzosa que hemos tratado aquí. Y es que si, como dice Romay Beccaría (8), la ambigüedad, y no la fuerza, es el gran enemigo del derecho, no cabe duda que a su nivel se encuentra también la incongruencia, como en este caso que nos ocupa ocurre con los preceptos que tratan de la implantación y operatividad del Registro de Solares y otros inmuebles de edificación forzosa, máxime cuando a todos consta, basta leer la legislación para observarlo, que la política antisolares ha constituido una de las más serias preocupaciones del legislador desde hace varios lustros.

(8) J. M. ROMAY BECCARÍA: «Expropiación forzosa y política del suelo». *Revista de Administración Pública*, núm. 38, pág. 126.