

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito legal, M. 1.582 - 1958.

AÑO XXVII

ENERO-FEBRERO-MARZO

NUM. 157

I. SECCION DOCTRINAL

Función social de la propiedad. Problemas que se plantean en la política urbanística

por

SABINO ALVAREZ-GENDIN Y BLANCO

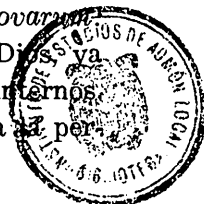
Catedrático de Derecho administrativo y Profesor del Instituto de Estudios
de Administración Local.

SUMARIO: I. LA DOCTRINA DE LA IGLESIA.—II. LA DOCTRINA DEL MOVIMIENTO NACIONAL.—III. FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD URBANA: 1. *Contribuciones especiales*. 2. *Arbitrio de plusvalía*. 3. *Arbitrio sobre solares sin edificar*. 4. *Arbitrio sobre terrenos incultos*. 5. *Arbitrio sobre aumento de volumen de edificación*.—IV. EXPROPIACIÓN Y ENAJENACIÓN FORZOSA DE SOLARES.—V. PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO.

I. LA DOCTRINA DE LA IGLESIA

La misión social, al menos benéfica, de la propiedad o mejor de los propietarios, en cuanto tales, no legitimada sólo para bien del propietario y su familia, la reconocen nuestros Papas: LEÓN XIII, Pío XI, Pío XII y PABLO VI, así como el Concilio Vaticano II.

El primero de estos Papas sociales dice en la *Rerum Novarum* «Los que mayor abundancia de bienes han recibido de Dios, ya sean esos bienes corporales, externos o espirituales e internos, para esto los han recibido, para que con ellos atiendan a los per-



fección propia y al mismo tiempo, como ministros de la Divina Providencia, al provecho de los demás», y agrega que la autoridad pública puede atemperar el uso de la propiedad «y conciliarle con el bien común» (1).

Pío XI, afirma en la *Quadragesimo Anno*: «Violan esta ley —la de la justicia social—no sólo la clase de los ricos, cuando, libres de cuidados en la abundancia de la fortuna, piensan que el justo orden de las cosas está en que todo rinda para ellos y nada para el obrero, sino también la clase de los proletarios cuando vehementemente dispuestos a reclamar por cualquier medio el único derecho que ellos reconocen, el suyo, todo lo quieren para sí, por ser producto de sus manos; y por esto, y no por otra cosa, impugnan y pretenden abolir dominio, intereses y productos, que no sean adquiridos mediante el trabajo, sin reparar a qué especie pertenecen o qué oficio desempeñan en la convivencia humana», y agrega el Santo Padre, «dése a cada cual la parte de bienes que le corresponde; y hágase que la distribución de los bienes creados vuelva a conformarse con las normas del bien común o de la justicia social; porque cualquiera persona sensata ve cuán grave daño trae consigo la actual distribución de bienes por el enorme contraste entre unos pocos riquísimos y los innumerables pobres» (2).

Punto de vista compartido por Pío XII, cuando sostiene que «si semejante justa distribución de la riqueza no se hiciese, o se procurase sólo imperfectamente, no se conseguiría el verdadero fin de la economía nacional, puesto que, aun existiendo afortunada abundancia de bienes disponibles, el pueblo no admitido a su participación no sería económicamente rico, sino pobre» (3). La dignidad de la persona humana, dice Pío XII en otro momento, exige, pues, normalmente, como fundamento natural para vivir, el derecho al uso de los bienes de la tierra, al cual corresponde la

(1) Vid. en «Colección de Encíclicas de Acción Católica», *Rerum Novarum*, 1935, núm. 35, pág. 374.

(2) Vid. comentando la doctrina de los Papas, opuesta a un liberalismo económico y a la reacción socialista, BECERRA DE MENEZES, *Dissídios coletivos do trabalho*, 1950, págs. 34 y 38.

(3) Vid. alocución radiada de Pío XII el 14 de junio de 1941, Cincuentenario de la Encíclica «*Rerum Novarum*», en *Direcciones Pontificias*, del Padre AZPIAZU, 1950.

obligación natural de otorgar una propiedad privada (4). Lejos de pugnar con la naturaleza humana la propiedad es conforme con ella, pero no para el abuso de su aprovechamiento; por eso las leyes humanas deben regularla. Es consustancial a esa naturaleza porque «cada cual es más solícito de aquello que sólo a él compete, que de aquello que es común a todos o a muchos», como afirmó SANTO TOMÁS (5).

La doctrina social de la propiedad en cuanto a que no debe quedar inerte, o debe servir de recompensa de quien la elabora, explota o cultiva, quizá no encuentre apoyo tajante en los textos evangélicos, como no sea en la parábola de los talentos, respecto del primer punto de vista enunciado y que tiene un reflejo en estas palabras de SAN GREGORIO MAGNO: «Así, pues, el que tuviere talento, cuide de no callar, el que tuviere abundancia de bienes, vele no se entorpezca en ella la misericordia; el que supiere un oficio con que manejarse ponga gran empeño en hacer al prójimo partícipe de su utilidad y provecho»; pero si está terminantemente previsto en el *Nuevo Testamento* el carácter benéfico de la propiedad, mejor diremos de los propietarios, es decir, el deber de caridad de los propietarios en cuanto a su uso y ejercicio, aun cuando no sea en justicia conmutativa o a persona determinada, nos ahorra toda labor indagando o investigando en los Evangelios y en los textos apostólicos, para apoyar nuestra tesis, la labor llevada a cabo por RODRÍGUEZ G. LAREDO reflejada en las siguientes palabras (6) que transcribo: «Pero el Divino Maestro no solamente nos enseñó con su ejemplo a practicar con los bienes poseídos la correspondiente función social, sino que también sobre ellos nos adoctrinoó constantemente con sus palabras».

Un problema que afecta al abuso del ejercicio de propiedad —lo mismo en las empresas industriales que agrícolas o de cultivo agrícola—, es la autofinanciación.

Se introduce la autofinanciación en virtud de la plusvalía que obtiene la empresa de las reservas que utiliza para la misma, no

(4) «Discurso de los hombres de A. C.» 20-IX-1942. Cfr. *Acción Católica y Acción Social; la doctrina pontificia*, Málaga, 1949, págs. 33 y 34.

(5) *Summa Theologica*, LL-LL, G., 66, a 2.

(6) *El estudio de la Teología entre los seglares cultos*, págs. 251-253.

en la amortización del capital invertido en la industria, no en la conservación, reposición o sustitución de maquinaria e instalaciones, sino en la aplicación, en la modernización o perfeccionamiento del negocio industrial, y de cuya plusvalía o del aumento de la rentabilidad del capital deben participar los intervinientes de la empresa de todo orden, para que no se diga que la inversión de reservas dinerarias obtenidas por la conjunción del capital y los productores de la empresa, beneficia a las acciones y partícipes de la propiedad, a costa de los salarios de los trabajadores.

A estos efectos JUAN XXIII en su Encíclica *Mater et Magistra* dice así: «Hay que hacer una advertencia; hoy en muchos Estados las estructuras económicas nacionales permiten realizar no pocas veces a las empresas de grandes y medianas proporciones rápidos e ingentes aumentos productivos, a través del autofinanciamiento, que renueva y completa su equipo industrial. Cuando esto ocurra, juzgamos pueda establecerse que las empresas reconozcan, por la misma razón, a sus trabajadores un título de crédito, especialmente si se les paga una remuneración que no exceda la cifra del salario mínimo vital» (7).

Si se paga el salario vital, aunque no justo, cabe sostener que es ilícita la autofinanciación. Si es injusto el salario, no puede ser lícito y justo lo que impide o entorpece la injusticia del salario, como entonces sería la autofinanciación.

Y el beneficio económico, al no hacer partícipe de la reserva capitalística al obrero, utilizado para la autofinanciación de la empresa, destinada sólo al perfeccionamiento y ampliación industrial, se le sustrae a aquél una parte, dada su solidaridad e interdependencia con la empresa (8), al no aumentar su salario mínimo vital con los beneficios reservados, aunque no se haya hecho movido la empresa por el ahorro, sino para ocultar altos dividendos que devenguen exorbitadamente impuestos al fisco; empero ello se obviaría aumentando tal salario mínimo, ya que, incorpo-

(7) Vid. SETIÉN, «Exigencias cristianas en el desarrollo económico social», *Comentarios a la Encíclica «Mater et Magistra»*, 1962, pág. 144.

(8) Vid. BRUGAROLA, *Sociología y Teología de la Técnica*, B. A. C., 1947, páginas 353-355.

rado éste a los gastos, se reduce la base de los beneficios tributables.

Sobre este extremo el Episcopado francés en su «Carta Colectiva» se adhiere a la tesis pontificia de no considerar lícita la autofinanciación en beneficio del capitalista y no de los intervinientes de la producción, diciendo: «La autofinanciación de las empresas da nacimiento, en beneficio de los trabajadores, a un cierto título crediticio sobre todo cuando aquélla ha sido obtenida por una presión sobre los salarios. Es urgente profundizar en el estudio de este fenómeno complejo y realizar experiencias de donde se pueden extraer soluciones constructivas. En su misma naturaleza, en su formación y en su utilización, la autofinanciación se sitúa en el centro de derechos múltiples que es necesario reconocer y salvaguardar con la participación de los diversos interesados».

La función social de la propiedad se proclama en la Constitución del Concilio Vaticano II, *Gaudium et Spes* (469) en este texto: «los bienes creados deben llegar a todos en forma justa, bajo la égida de la justicia y con la compañía de la caridad. Sean las que sean las formas de la propiedad adaptadas a las instituciones legítimas de los pueblos, según las circunstancias diversas y variables, jamás se debe perder de vista este sentido universal de los bienes. Por tanto, el hombre, al usarlos, no debe tener las cosas exteriores que legítimamente posee como exclusivamente suyas, sino también como comunes, en el sentido de que no le aprovechen a él solamente sino también a los demás, hasta el punto de justificar que quien se halla en situación de necesidad extrema tiene derecho a tomar de la riqueza ajena lo necesario para sí» (9).

(9) Vale en este caso el antiguo principio: *In extrema necessitata omnia sunt communia, id est communicanda*. De otra parte, para la forma, extensión y forma con que se aplica el principio en el texto propuesto, además de los autores modernos aprobados, cfr. SANTO TOMÁS, *Summa Theol.*, 2-2 a 66 a 7. Como es evidente, para la correcta aplicación del principio hay que observar todas las condiciones moralmente requeridas. (Vid. *Concilio Vaticano*, B. A. C., 1965, núm. 69, págs. 315 y 316; núm. 71, págs. 318-321. *Documentos del Vaticano II*, B. A. C., 1967, núm. 69-70; núm. 71, páginas 272 y 273).

El Concilio justifica la propiedad, pero siempre dándole un sentido teleológico comunitario.

La propiedad privada, o un cierto dominio sobre los bienes externos, aseguran a cada cual una zona absolutamente necesaria para la autonomía personal y familiar, y deben ser considerados como prolongación de la libertad humana.

Así se reconoce en la misma Unión Soviética la propiedad sobre la vivienda y la economía o menaje doméstico auxiliar, así como la propiedad familiar agrícola del llamado *Koljos*, y el derecho de los familiares de la parte del causante, teniendo su fundamento jurídico en los artículos 9 y 10 de la Constitución soviética; pero aún con más criterio occidental se reconoce la pequeña propiedad de la vivienda, y la comercial o la agrícola en Yugoslavia (art. 18 de la Constitución de 1946 y Ley de 31 de enero de 1956), para los que la habitan, dirigen o trabajan la empresa comercial o cultiven la tierra.

En el texto conciliar se insiste en el destino común y social de los bienes que expresamos; cuando esta índole social es descuidada, la propiedad muchas veces se convierte en ocasión de ambiciones y graves desórdenes, hasta el punto de que se da pretexto a los impugnadores para negar el derecho mismo, y se agrega en la Constitución:

«En muchos países económicamente menos desarrollados, existen posesiones rurales amplias y aun extensísimas, mediocrementemente cultivadas o reservadas sin cultivo para especular con ellas, mientras la mayor parte de la población carece de tierras, o posee sólo parcelas irrisorias, y el desarrollo de la producción agrícola presenta caracteres de máxima urgencia. No raras veces los braceros, o los arrendatarios de alguna parte de esas posesiones, reciben un salario o beneficio indigno del hombre, carecen de alojamiento decente y son explotados por los intermediarios. Viven en la más absoluta inseguridad, y es tal su situación de inferioridad personal, que apenas tienen ocasión de actuar libre y responsablemente, de promover su nivel de vida y de participar en la vida social y política. Se imponen, pues, reformas que tengan por fin, según los casos, el incremento de las remuneraciones, la mejora de las condiciones laborales, el aumento de la seguridad en el empleo,

el estímulo para la iniciativa en el trabajo; más todavía: el reparto de las propiedades insuficientemente cultivadas a favor de quienes sean capaces de hacerlas valer. En este caso deben asegurarse los elementos y servicios indispensables, en particular los medios de educación y las posibilidades que ofrece una sana ordenación de tipo cooperativo. Siempre que el *bien común* exija una expropiación, debe valorarse la indemnización, según equidad, teniendo en cuenta todo el conjunto de circunstancias».

Este *bien común* exige, dice PABLO VI en la Encíclica *Populorum Progressio*, algunas veces la expropiación, si por el hecho de su extensión, de su explotación deficiente o nula, de la miseria que de ello resulta a la población, del daño considerable producido a los intereses del país, algunas posesiones sirven de obstáculo a la propiedad colectiva (10).

Sin embargo, hay que corregir la explotación del minifundio, no evitarlo, pues no resulta justo volver al vínculo y al mayorazgo, por resultar antieconómico, frente a las grandes explotaciones que rinden más por la utilización de la maquinaria agrícola, no utilizable en las pequeñas parcelas agrícolas, corrección que se puede hacer por la asociación o cooperación de los propietarios cultivadores, a efectos de disponer de tractores y máquinas automáticas para segar, trillar, clasificar, o talar si se trata de bosques.

Desde 1950 funciona en España el Servicio de Concentración Parcelaria, con personalidad jurídica, dependiente del Ministerio de Agricultura, regulado por la Ley de 8 de noviembre de 1962, que resuelve el problema del minifundio, económicamente más grave que el latifundio—aunque éste tenga su problema grave también, de enriquecer al propietario a costa del sudor del bracero cultivador—, al paso que ha procurado, en colaboración con el Instituto Nacional de Colonización, aumentar la superficie de regadío con las obras hidráulicas ejecutadas.

(10) «En un orden técnico agrario, también muy estricto, es igualmente pensamiento divulgado que la quiebra del minifundio—tanto por la exigua superficie de cultivo como por la dispersión—se relaciona en gran medida con la mecanización agrícola, la cual exige, para un empleo adecuado, el logro de otras unidades de cultivo» (HERNÁNDEZ GIL, «La función social de la posesión», en la *Revista Academia de Jurisprudencia*, 1967, págs. 168-169).

II. LA DOCTRINA DEL MOVIMIENTO NACIONAL

El Movimiento Nacional español se ha inspirado en estas doctrinas sobre la función social de la propiedad, como lo demuestran los Puntos 12 y 13 de las Normas programáticas de la Falange, que dicen así: El 12: «La riqueza tiene como primer destino mejorar las condiciones de la vida de cuantos integran el pueblo. No es tolerable que masas enormes vivan miserablemente, mientras unos cuantos disfrutan de todos los lujos».

El 13: «El Estado reconocerá la propiedad privada como medio lícito para el cumplimiento de los fines individuales, familiares y sociales, y la protegerá contra los abusos del gran capital financiero, de los especuladores y de los prestamistas».

El Nuevo Estado español reconoce y ampara la propiedad privada, tanto en la Declaración XII del Fuero del Trabajo como en el artículo 30 del Fuero de los Españoles, considerándola aquélla como medio natural para el cumplimiento de los fines no sólo individuales, sino sociales—bienes que el Creador destina a todo el género humano (11)—, con arreglo a la tesis que venimos manteniendo; de suerte que la propiedad no ha de ser una entelequia, que sirva para satisfacer la vanidad del propietario anegado en un poderío económico, sino que como se afirma en el artículo 30 del Fuero de los Españoles: «Todas las formas de propiedad quedan subordinadas a las necesidades de la Nación y al bien común», no pudiendo permanecer inactiva, ser destinada indebidamente y aplicarla a fines ilícitos.

No puede ser más explícito el concepto de función social dado por aquellas Leyes fundamentales del Movimiento, lo que se consagra o culmina en el principio 10 de la Ley Fundamental de 17 de mayo de 1958, que considera «a la propiedad privada, en todas sus formas, como derecho condicionado a su función social».

Hablamos de función social de la propiedad o del propietario en cuanto que lo social afecta a soluciones económicas laborales en favor de las colectividades o de las clases débiles (12).

(11) Vid. J. M. GONDESEGUI, *Política social cristiana*, 1940, págs. 80 y 81.

(12) Vid. SERRANO GUIRADO, *Las características de la Administración en el nuevo Estado*, 1950, págs. 34 y 40.

III. FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD URBANA.

Vamos a ver cómo puede la propiedad urbana, atendiendo a la doctrina expuesta, cumplir su misión social, bien recuperando la Administración municipal o estatal la plusvalía no debida al esfuerzo o trabajo del propietario, bien cambiando el titular de la propiedad inactiva, mediante expropiación por la Administración municipal.

1. CONTRIBUCIONES ESPECIALES.

Donde por primera vez se tiene en cuenta la plusvalía de las fincas urbanas en España fue en el Real Decreto de 31 de diciembre de 1917, obra del eminente hacendista FLORES DE LEMUS, en que se implantaron las contribuciones especiales no sólo para recaer en las personas o clases especiales afectadas por obras o instalaciones municipales, sino por el incremento de valor de las fincas beneficiadas por tales obras e instalaciones, si bien nunca podría exceder del costo total de las mismas (arts. 2, ap. A), y 15 del mencionado R. D.).

No tuvieron virtualidad las contribuciones especiales hasta el Estatuto municipal de 1924—art. 332, ap. a)—y el Reglamento de Hacienda municipal de 23 de agosto de 1924, que se promulgaron durante la Dictadura militar de Primo de Rivera, siendo Director general de Administración Local el protomártir del Movimiento Nacional don José Calvo Sotelo, en cuyo texto legal se figuraba como máximo no sólo el costo de las obras, sino el 90 por 100 del incremento de valor (art. 349 del Estatuto municipal), normas éstas que regían también para las obras e instalaciones ejecutadas por las Diputaciones provinciales (art. 2, base 15, regla 1.ª, del R. D. de Haciendas provinciales de 22 de febrero de 1922, y art. 218 del Estatuto provincial de 1925) (13).

Son acogidas las contribuciones especiales por incremento de

(13) Han tenido su desarrollo las disposiciones de los Estatutos municipal y provincial, en punto a contribuciones especiales, en el Reglamento de Haciendas municipales de 23 de agosto de 1924 (cap. III) y en el provisional de Haciendas locales de 25 de enero de 1946 (arts. 41-43, contribuciones municipales, y 181-187, contribuciones provinciales).

valor de los terrenos en la Ley articulada de Régimen local de 16 de diciembre de 1950 (arts. 451, ap. a), y 467-469 para los Municipios, 605 para las Provincias), así como en el posterior texto refundido de 24 de junio de 1955 (idénticos artículos para los Municipios y 607-608 para las Provincias), que tienen su desarrollo en el Reglamento de Haciendas locales de 4 de agosto de 1952 (artículos 29-37 para los Municipios y 51-54 para las Provincias), artículos 65, Ley articulada de 24 de junio de 1960, 10 y 11 del Reglamento de Hacienda municipal de Barcelona de 9 de noviembre de 1961, y 39 del de Hacienda municipal de Madrid de 17 de diciembre de 1964.

2. ARBITRIO DE PLUSVALÍA.

Pero el tributo que absorbe el incremento de valor de los terrenos merced a causas sociales, independientemente de las obras urbanísticas que se ejecuten en determinado lugar de un Municipio, es el de plusvalía, siendo una de las causas que influyen en el aumento de valor de solares las edificaciones que en los límites se alcen o las industrias que se instalen, si bien se presuponga la implantación de servicios de comunicaciones y tal vez obras urbanas: aperturas de vías, pavimentación de calzadas y aceras, suministro de aguas, luz, alcantarillado, enunciando los servicios municipales más clásicos, y no digamos otros que suministren calefacción o aire acondicionado, respecto de los cuales quizá ya hayan girado las contribuciones especiales o las obras hayan sido realizadas por los propietarios interesados, pero, con todo, habrán absorbido un porcentaje pequeño de la plusvalía que con el tiempo se incrementa desmesuradamente.

Así sucedió, cito como ejemplo, en unos terrenos rústicos próximos a Madrid, en el término de Carabanchel Alto, adquiridos por un particular a otro poco después de nuestra guerra civil, escasamente a cinco pesetas el metro cuadrado, precio agrícola.

Próximo a ellos se construyó por la Administración—no sé si central o provincial—una carretera que revaloriza tal propiedad. El Ayuntamiento de Carabanchel, antes de la anexión a Ma-

drid (14), urbanizó parcialmente las proximidades de los terrenos, instalando luz, agua y alcantarillado, convirtiéndose en solares. Ya anexionado Carabanchel Alto a Madrid, se instala el suburbano—prolongación del Metro de Madrid—y entonces una inmobiliaria, a los veintitantos años de la primitiva compra, adquiere al propietario en cuestión tales terrenos, mejor dicho solares, en 5.000 pesetas el metro cuadrado, mil veces más del primitivo valor.

Acaso haya pagado el segundo dueño contribuciones especiales, acaso también el importe de plusvalía, el adquirente último, que nunca excede del 25 por 100 del incremento de valor. Con todo, calculen a cómo saldrá el metro cuadrado del solar, las ventas que haga la inmobiliaria a los adquirentes de viviendas de construcción de ocho o diez pisos, con cuatro o seis viviendas cada planta.

El importe de incremento de valor debe afectar a terrenos rústicos próximos a la urbe o grandes poblaciones, aún no aprobados planes de ensanche o de urbanización.

Ya alguien, como BAR en su trabajo intitulado «La socialization du terrains d'urbanisme en Pologne» (15), califica tales predios rústicos de terrenos de urbanismo, edificados o no, sitios en pueblos rurales, próximos a ciudades o grandes aglomeraciones, susceptibles de planificación urbana.

El impuesto de plusvalía, o arbitrio de incremento de valor, se estableció por primera vez en España en beneficio de los Municipios por el Real Decreto de 13 de marzo de 1919, cuyo artículo único decía: «Los Ayuntamientos podrán imponer con carácter ordinario para cubrir las atenciones de sus presupuestos, los arbitrios sobre los incrementos de valor de los terrenos sitios en los términos municipales».

Este arbitrio se haría efectivo con ocasión de las transmisiones de dominio. En los casos de separación del dominio directo y del útil, la transmisión de cualquiera de ellos fundaba la obligación de contribuir, pero sólo por la parte correspondiente al in-

(14) Decreto de 9 de enero de 1948.

(15) *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, número 1, 1964, página 59.



cremento de valor. Las asociaciones de carácter permanente, estarían sujetas a la tasa de equivalencia, que se realizaría mediante tasación periódica de los terrenos que forman parte de su patrimonio.

El tipo de imposición, según dicho Real Decreto, no podía exceder del 5 por 100 cuando el incremento de valor no fuese superior a la décima del valor originario: elevándose progresivamente hasta el 25 por 100, tipo que sólo podría alcanzarse cuando ese incremento de valor excediera de cinco décimas (art. cit., apartado E).

Estaba obligado al pago del arbitrio: *a*) el heredero o legatario, tratándose de transmisiones *mortis causa*; *b*) en las transmisiones *inter vivos*, el adquirente, el cual podría, sin embargo, y salvo pacto en contrario, descontar del precio el importe del gravamen, si la transmisión se hiciera a título oneroso, y *c*) tratándose de la tasa de equivalencia, el propietario.

Se incorpora el arbitrio de incremento de valor a las Haciendas municipales, y las aludidas normas, en el Estatuto de Calvo Sotelo (arts. 422-433), si bien el tipo de imposición no excedería del 15 por 100, pudiendo los Ayuntamientos graduar el gravamen con el tanto por ciento del incremento respecto del valor del terreno al comienzo del período de la imposición, con la duración del tiempo en que el incremento se hubiere producido, o según entrambos caracteres combinados, en cuyo caso la tarifa del arbitrio podía ser tanto progresiva como regresiva, según la duración del período de tiempo en que el incremento se obtuviere.

La Ley de Régimen local de 1950, en su artículo 511, y en el texto refundido de 1955 en el 513, dice (16): que el tipo de imposición no podrá exceder del 25 por 100 del incremento, siendo obligatorio para los Ayuntamientos graduarlo en función del tanto por ciento que represente dicho incremento respecto del valor del terreno al comienzo del período de la imposición y de la duración del tiempo en que aquél se haya producido. En ningún caso podrá imponerse el tipo máximo en incrementos de valor que no excedan del 100 por 100, ni tampoco podrá rebasar de la resul-

(16) *Vid.* Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 1951 (REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, 1952, págs. 154-158).

tante de aplicar a los incrementos de valor experimentados por cada uno de los terrenos relictos, el tipo que corresponda a la herencia de que se trate en la liquidación del impuesto de Derechos reales y sobre transmisión de bienes.

La Ley articulada de Organización del Municipio de Barcelona (art. 721) y la de Madrid (art. 99, núm. 3) autorizan a elevar el tipo de imposición del arbitrio que examinamos al 50 por 100 del incremento de valor, si bien, según los respectivos Reglamentos municipales para Barcelona y Madrid, el exceso del 25 por 100 del tipo de imposición por incremento no se aplicará sin tener en cuenta las fluctuaciones del nivel general de los precios en la determinación del incremento de valor, a cuyo efecto servirá de índice para el cómputo el general del coste de la vida formulado por el Instituto Nacional de Estadística, referido a las anualidades de inicio y término del período de imposición (art. 27 del Reglamento de 9 de noviembre de 1961, para Barcelona) (17).

En dichas Leyes para Madrid (art. 100 de la de Madrid) y Barcelona (art. 741 de la de Barcelona) se autoriza también a establecer un arbitrio sobre el incremento del precio del traspaso de los negocios, que no excederá del tipo fijado para el incremento de valor de los terrenos (arts. 69 del Reglamento para Madrid y 32 del Reglamento para Barcelona), recayendo en el propietario y en el cesionario del negocio, en proporción el primero a la participación que obtenga con arreglo a la Ley de Arrendamientos, y la diferencia a cargo del cesionario (arts. 70 y 301 de los respectivos Reglamentos) (18).

Se hará responsable del pago del arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos al adquirente—sin duda para asegurarse el Municipio del cobro efectivo del mismo—, si bien, salvo pacto en contrario, se puede repercutir en el enajenante.

Bien está el aseguramiento del Municipio, pero resulta injusto a los efectos sociales el admitir el pacto contrario a la repercusión del impuesto sobre el vendedor, ya que si bien el Ayunta-

(17) Para Madrid, se tendrá en cuenta lo dispuesto en el artículo 512, número 3, de la Ley de Régimen local, según el cual el examen de la fluctuación de precios es potestad del Consejo de Ministros.

(18) Se aplica tasa de equivalencia del impuesto arriba expresado, como en el de plusvalía de los terrenos, respecto de las personas jurídicas.

miento participa ciertamente en el incremento de valor de los solares transmitidos, es injusto que quien haya de abonar el importe de plusvalía sea el adquirente y no el vendedor que se lucra sin mayor esfuerzo y gasto, y si especula aquél luego en el solar adquirido, ya tributará nuevamente y por mayor tipo si el incremento es en corto período y no se haya desvalorizado la moneda; incluso se podría fijar tasas de precios de renta de las viviendas aún no acogidas a las llamadas protegidas o subvencionadas.

Si se prohíbe el pacto de referencia del impuesto de plusvalía sobre el adquirente, como no giraría la cantidad líquida, tomando como base el precio declarado en la escritura pública, sino que regiría la tabla de valoración del Municipio, revisable cada tres años, al menos, a fin de asegurar su pago al Estado, el Notario autorizante de la compraventa tendría que retener el importe de la presunta liquidación del impuesto, a reserva de exigir el exceso de la liquidación practicada por el Municipio, quedando hipotecada legalmente la finca objeto de negocio jurídico a responder subsidiariamente de tal exceso. Ello no impediría, sin embargo, que el exceso repercutiese sobre el adquirente, si el vendedor se declarase insolvente.

El Estado participa también en el incremento de valor que socialmente se obtiene no sólo en las fincas urbanas—no gravadas por el impuesto municipal de plusvalía—, sino en las rústicas, y así la Ley de Reforma tributaria de 11 de junio de 1964, en sus artículos 142 y 156, establece el impuesto de plusvalía por las transmisiones onerosas de fincas rústicas y solares, si bien, según el 156, número 2, de dicha Ley, no entrará en vigor hasta que expresamente lo acuerde el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, y así se recoge en el Preámbulo del texto refundido de la Ley y Tarifa de Impuestos generales sobre las sucesiones y transmisiones patrimoniales de 6 de abril de 1967.

Según los artículos 91 y 93 de esta última Ley, está sujeto al impuesto el aumento real de valor de las fincas rústicas y urbanas por su naturaleza, que se ponga de manifiesto en las transmisiones onerosas de las mismas, siempre que entre una y otra medie un plazo superior a tres años y sin que en ningún caso puedan computarse más de treinta años.

Se estima como valor de la última transmisión el fijado al practicar la liquidación correspondiente, o lo que hubiera correspondido fácticamente, caso de no haberse practicado, y como valor actual el que se practique en las propiedades o derechos reales con arreglo a las normas al efecto figuradas en el artículo 70 de la Ley para el impuesto de transmisiones patrimoniales.

Aun cuando, como dijimos, no rige aún el impuesto estatal de plusvalía en virtud de lo dispuesto en el artículo 157 de la Ley de Reforma tributaria y en el 93 de la Ley sobre bienes y transmisiones patrimoniales, se dispone que no estarán sujetos al impuesto estatal del aumento de valor, los terrenos en los casos en que estén sujetos al arbitrio municipal sobre incremento de valor o a la tasa de equivalencia, en los términos que resultan de los artículos 510, 516 y concordantes de la Ley vigente sobre Régimen local, texto refundido de 24 de junio de 1955.

3. ARBITRIO SOBRE SOLARES SIN EDIFICAR.

Otro arbitrio establecido en favor de los Municipios para procurar que la propiedad urbana persiga la función encomendada por la Ley, que es edificar, por tanto en interés social, es el de solares sin edificar.

Se creó y autorizó por la Ley de 12 de junio de 1911, al suprimir el impuesto de consumos, sal y alcoholes, dictándose el Reglamento del 29 del mismo mes y año regulando su aplicación y efectividad.

El Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924 (art. 470), se limitó a establecer que el arbitrio sobre solares sin edificar se regiría por las disposiciones entonces en vigor, o sea, por las de 1911, con la sola modificación de que se entendería por solares (artículo 386, núm. 3.º) todos los terrenos situados en el casco de la población, y fuera de él, los demás terrenos cuyo valor corriente en venta excediera del duplo del que resultare de capitalizar la renta que fuera susceptible de producir supuesto su aprovechamiento agrícola y en las condiciones previstas para la valoración de la riqueza.

La Ley de Régimen local recogió las disposiciones de la le-

gislación anterior, pero varió el criterio regulador del concepto de solar, abandonando el fundado en el valor, reflejado en el Estatuto municipal, y estableciendo el que tiene su base en la situación del terreno y sus características, según lo dispuso la Instrucción de 10 de septiembre de 1917, modificada por Real Orden de 29 de agosto de 1920 y puesta en vigor nuevamente por la Ley de 6 de agosto de 1923 (19).

Era lógica esta variación del concepto de solar sin edificar, pues donde interesa la edificación, y para evitar la especulación de precios, es en la zona urbanizada, aunque ya hemos dicho que el impuesto de plusvalía debe aplicarse en zonas rurales próximas o limítrofes a las urbanizadas.

Para recuperar la Administración el aumento de valor de fincas es aplicable el impuesto de plusvalía, que hemos estudiado, y para *zonas rústicas*, lo pretende establecer la Administración estatal, según expusimos.

A los efectos de este arbitrio municipal sobre solares sin edificar, conforme al artículo 499 de la Ley de Régimen local (texto refundido de 1955, que ratifica el 497 de la de 1950), se consideran solares:

1.º Los terrenos edificables cualquiera que sean su destino y aprovechamiento, enclavados dentro de la línea perimetral del casco de población según el plano levantado por el Instituto Geográfico—o en su defecto del trazado por el Ayuntamiento (art. 76 del Reglamento de Haciendas locales)—que ha de servir de base a los trabajos de avance catastral, siempre que tenga uno o más de sus lados formando línea de fachadas a una o más vías públicas o particulares o trozos de las mismas que estén urbanizadas, considerándose como tales aquellos que tengan todos los servicios municipales, o por lo menos, los de alumbrado, encintado de aceras o afirmado.

2.º Los terrenos enclavados en la zona de ensanche de las poblaciones que estén en las circunstancias del número 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

(19) Véase MARQUÉS CARBÓ, *Reglamento de Haciendas locales*, pág. 170.

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 ganado o cualquier otro aprovechamiento análogo.

Este arbitrio, al que ahora aludimos, no hay que confundirlo con el que estableció el Estatuto municipal en su artículo 386, que recaía sobre solares edificadas o no, de naturaleza más bien fiscal que social, que transformó en este arbitrio la cesión del 20 por 100 de la cuota del Tesoro de la contribución territorial, riqueza urbana, así como también tiene carácter meramente fiscal el arbitrio establecido sobre la riqueza urbana hasta el 17,20 por 100 sobre el líquido imponible que autorizó el artículo 557 de la Ley de Régimen local, y que consagró el artículo 3.º, número 3, de la Ley de Haciendas locales de 24 de diciembre de 1962.

El tipo máximo de gravamen del impuesto de solares sin edificar es el de 5 por 100 sobre el valor corriente de venta del solar (art. 502 de la Ley de Régimen local).

Según la Ley del Suelo, artículo 184, se establece un arbitrio sobre ordenación urbanística, de carácter fiscal, o sea para subvenir a las obras, que se exige a todo solar sin edificar desde la aprobación de un Plan parcial hasta la completa terminación de las obras de urbanización, cuyo gravamen será del 0,50 por 100 del valor expectante del solar, pero terminadas las obras de urbanización tal arbitrio se transforma en arbitrio de solares sin edificar, siendo el tipo de gravamen progresivo desde el 0,50 al 2 por 100 en proporción o función del tiempo que permanezca ineditificado el solar, a partir del momento de terminación de tales obras (20) (arts. 184-186 de la Ley del Suelo), en razón a su carácter ya social.

(20) La exacción del arbitrio llevará consigo en este período la exclusión del recargo extraordinario del 4 por 100 sobre los líquidos imponibles de la contribución territorial, riqueza urbana, que autoriza esta Ley, respecto a los solares enclavados en los polígonos (art. 186, núm. 2, de la Ley del Suelo).

4. ARBITRIO SOBRE TERRENOS INCULTOS.

Un arbitrio de carácter social, más que fiscal, es el que implantó el Estatuto municipal (arts. 407-423), sobre terrenos incultos, que habría de recaer en terrenos no considerados de solares, que fuesen técnica y económicamente susceptibles de explotación agrícola, forestal o ganadera, y no fuesen de hecho objeto de aprovechamiento, o lo fueran de modo notoriamente insuficiente atendidas aquellas posibilidades, por lo que habría de recaer sobre el propietario de los bienes gravados o sobre el poseedor en concepto de dueño (art. 419, Estatuto municipal). Según el Estatuto provincial (art. 236), las Diputaciones podían establecer un recargo del 10 por 100 sobre el municipal que gravase los terrenos incultos, abonando a los Ayuntamientos un 2 por 100 como premio de cobranza (21).

El arbitrio aludido municipal, pasa a ser provincial, según los artículos 612-621 de la Ley de Régimen local (tanto en la de 1950 como en el texto refundido de 1955), y recaerá sobre terrenos incultos o insuficientemente cultivados, fijándose el tipo de imposición, uniforme y único, en el 7,50 por 100 sobre los productos brutos totales de la finca, con determinadas deducciones (arts. 615 y 618, Ley de Régimen local) (22).

(21) Cuando el Ayuntamiento no estableciere tal arbitrio la Diputación podrá exigirlo ateniéndose a las citadas disposiciones legales. En este caso, la Diputación podría percibir el importe del arbitrio conjuntamente con el del recargo que le concede este artículo durante los cinco primeros años de su vigencia. Transcurrido este plazo, correspondería al Ayuntamiento percibir el arbitrio si no renunciase a él, quedando a la Diputación únicamente el recargo (art. 236, Estatuto provincial).

(22) A este efecto dice MARQUÉS CARBÓ, *Reglamento de Haciendas locales*, página 240: «Este arbitrio no es utilizado. Nos hemos dirigido a diferentes Interventores de Diputaciones preguntando si la Corporación provincial lo tenía establecido. La contestación ha sido negativa. Algunos, como el de la Diputación de Badajoz, incluso nos dicen que no tienen conocimiento de que ninguna otra Corporación provincial haya implantado el arbitrio. Nos dirigimos en busca de información a la Sección de Estadística del Ministerio y no pudimos saber tampoco de Diputación que tuviera en vigor el repetido arbitrio, debido a que dicha Sección elabora la estadística de Presupuestos provinciales por los diferentes Capítulos globalmente», y agrega MARQUÉS CARBÓ: «No es extraño que, por falta de rendimiento, se propugne la supresión del arbitrio».

No desarrollamos las normas de este arbitrio por concretarse más este trabajo a la misión social de la propiedad urbana.

5. ARBITRIO SOBRE AUMENTO DE VOLUMEN DE EDIFICACIÓN.

Puede considerarse arbitrio de carácter social el que se impone, según la Ley del Suelo, artículo 67, sobre el aumento de volumen de edificación originado por modificaciones del Plan, normas u ordenanzas, incluso respecto de construcciones en terrenos rústicos, si bien con bastantes excepciones.

La base de este arbitrio será el valor del exceso de volumen de edificación autorizado, y el tipo de gravamen no excederá del 2 por 100 en los terrenos rústicos, del 3 por 100 en los de reserva urbana, del 5 por 100 en los que estén sin urbanizar, y del 8 por 100 en los urbanizados (23).

IV. EXPROPIACION Y ENAJENACION FORZOSA DE SOLARES

La Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 asignó a los terrenos o solares sitos en el denominado suelo urbano una misión social que es la de su edificación, con lo que se evita que pase el tiempo para especular a fin de que se aumente el valor de los solares.

Solares son, según la Ley del Suelo, artículo 63, número 3, las superficies de suelo urbano apta para la edificación y urbanizadas con arreglo a las normas mínimas establecidas en cada caso por el Plan, y si éste no las concretase, se precisará que la vía a que la parcela dé frente, tenga pavimentada la calzada, encintado de aceras y disponga de los servicios de suministro de agua, desagües y alumbrado público.

La definición es similar al artículo 496, número 1, de la Ley de Régimen local—texto refundido de 1955—, si bien exigiendo

(23) El artículo 46, número 2, del Reglamento de Haciendas del Municipio de Barcelona, señala como base del arbitrio el valor del exceso de volumen de edificación, y se entenderá por tal la diferencia entre el volumen autorizado con carácter general para la zona de que se trate y el que resulte de la modificación especial del régimen de edificación por alguno de los medios que se autorice por la Comisión Central de Urbanismo.

el servicio de suministro de agua como obligación. El suelo urbano ha de estar, pues, comprendido en el casco de la población (artículo 63, *a*), Ley del Suelo).

Se exige la edificación del solar en el artículo 142, 1, de la Ley del Suelo, dentro del plazo fijado en el plano o proyecto de urbanización de un polígono o manzana, y si no estuviera determinado el plazo, será éste, como mínimo, de dos años contando desde que el polígono o manzana merezca la calificación de casco urbano (perímetro que contenga dos terceras partes de edificación), si el propietario de los terrenos hubiera cedido terrenos para viales, parques y jardines y costeado determinados servicios de urbanización (art. 142, Ley del Suelo).

Transcurrido dicho plazo, la finca sin edificar se inscribirá en el Registro municipal de solares, y transcurridos otros dos años desde su inclusión, sin que se hubiera iniciado la edificación, o comenzado, se interrumpiera, se declarará en venta o podrá ser expropiada por el Ayuntamiento (arts. 142, núm. 2, y 144, núm. 2, de la Ley del Suelo, y art. 5, núm. 5, ap. *a*), del Reglamento de edificación forzosa y Reglamento municipal de solares, de 5 de marzo de 1964, en relación con el art. 142, núm. 3, de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956), así como los solares con edificaciones ruinosas, inhabitables o inadecuadas, siendo consideradas edificaciones inadecuadas, y consiguientemente inscritas en el Registro municipal de solares y otros inmuebles de edificación forzosa, y por lo tanto declaradas en venta o expropiables por el Ayuntamiento, aquellas cuyo volumen sea inferior al 50 por 100 del mínimo autorizado por las Ordenanzas de edificación en relación con la superficie aprovechable, y si tienen más de un 50 por 100 del volumen autorizado o de la superficie construida estén destinadas a uso urbanístico contrario al previsto por la Ordenanza vigente en el momento de su calificación, así como las demás que por razón de su altura, prohibida en las Ordenanzas, condición, clase, defectos higiénicos, desmerezcan de las demás sitas en el sector; o las que tengan un simple carácter provisional.

Y si no quiere el Ayuntamiento declarar un edificio en venta forzosa por inadecuado o por insuficiente, puede establecer un arbitrio de carácter no fiscal—incluso sobre solares inedicados,

independientemente del autorizado por la Ley de Régimen local— en virtud de lo dispuesto en el artículo 162 de la Ley del Suelo.

El artículo 47 del Reglamento de Haciendas municipales de Barcelona regula este arbitrio, y por lo que respecta a la aplicación por altura insuficiente entiende como tal cuando sea inferior a un tercio a la permitida y que sea normal en el sector.

Como se observará, la Ley del Suelo da margen suficiente para que los Ayuntamientos embellezcan las zonas del casco urbano sin expoliaciones, cumpliendo la propiedad una función urbanística, tanto desde un punto de vista estético como higiénico o sanitario.

V. PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO

Los Ayuntamientos de capitales de Provincias de poblaciones superiores a 50.000 habitantes están obligados, según el artículo 73 de la Ley del Suelo, a constituir su respectivo Patrimonio municipal de suelo—los demás lo pueden constituir si lo autoriza la Comisión Central de Urbanismo—a fin de prevenir, encauzar y desarrollar, técnica y económicamente, la expansión de las poblaciones, y se adscribirá a la gestión urbanística para la inmediata preparación y enajenación de solares edificables y reserva de terrenos de futura utilización.

La adquisición de terrenos para constituir tal Patrimonio se verificará conforme al programa de actuación del Plan general de ordenación urbana, si estuviera aprobado, y podrá efectuarse mediante expropiación, previa aprobación por la Comisión provincial de Urbanismo de un proyecto integrado por Memoria justificativa y plano delimitador de la superficie correspondiente.

Los Ayuntamientos que tuvieren reconocido un perímetro de influencia para el planeamiento urbanístico, podrán extender su Patrimonio de suelo a los términos municipales que comprenda.

Mas para aplicar la expropiación forzosa a territorio ajeno al propio término municipal se precisará autorización del Ministerio de la Gobernación, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo.

Las enajenaciones de terrenos del Patrimonio estarán supe-

ditadas a la conveniencia de edificarlos o al cumplimiento del Plan general, dentro de los plazos que, en uno u otro caso, se señalaren (arts. 74 y 75, Ley del Suelo).

No creo que los Municipios se preocupen de la formación de este Patrimonio, que puede tener su interés vital en lo porvenir, no sólo a efectos de urbanización, sino de instalación de parques de bomberos, construcción de mataderos, mercados, escuelas, pabellones de alojamiento de vehículos de transportes municipales, descentralizando servicios de los actuales solares situados en el centro de la ciudad, que pueden ser objeto de venta para edificación obligatoriamente—si no convienen que queden tales solares en el destino público para el que han sido levantados determinados edificios—, o a fin de financiar la adquisición de futuros solares que se precisen para obras y servicios municipales y no adquirirlos cuando hayan obtenido precios exorbitantes, o expropiarlos, también a precios altos, cuando fueran destinados a obras proyectadas y declaradas de utilidad pública.

Algunas ciudades alemanas se han preocupado, a partir de 1919, de formar este Patrimonio municipal, con el fin de destinarlo en un futuro a obras e instalaciones de utilidad pública, adquiridos bien por vía de compra, bien por expropiación forzosa (24), de las que debiéramos tomar ejemplo, ya que lo permite nuestro Derecho, pero no para emular a los egoístas propietarios particulares, especulando y negociando con los solares.

(24) Vid. ZIMMERMAN, *Die Boden voratswirtschaft der deutschen Stäten*, 1934.