



Algunas divergencias entre la Ley del Suelo y el Reglamento de Solares

Luis Enríquez de Salamanca

No son desgraciadamente raras las situaciones en que algunos preceptos de la Ley del Suelo han visto modificado, cuando no tergiversado, su contenido al ser objeto de desarrollo reglamentario, como ha sucedido con algunas normas del Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares, del Reglamento de Reparcelaciones y de algunas otras disposiciones complementarias de nuestro Código del Urbanismo.

Sucesivamente iremos viendo los casos más interesantes de estas disparidades normativas con ánimo de señalar la discrepancia y, si ello es posible, indicando la posible solución interpretativa.

Nos parece particularmente interesante comentar el mecanismo de adjudicación directa de solares del artículo 146-1 L.S. inserto en la sección primera "Plazos de edificación y enajenación forzosa de propiedades" del capítulo dedicado al "Fomento de la edificación", en relación con el artículo 28, correlativo, del Reglamento de Edificación Forzosa.

Dice el artículo 146-1: "Cualquier persona podrá adquirir, transcurridos los plazos de retención por el propietario, señalados en los artículos 142 y párrafo 2 del 144, un solar o finca incluida en el Re-

gistro y solicitar del Ayuntamiento que lo expropie y se lo adjudique íntegramente con arreglo a la valoración aludida en el artículo anterior, siempre que el peticionario asuma los compromisos de edificar, según el Plan, e ingresar en la Depositaria de Fondos municipales con 15 días de antelación al pago del justiprecio la cantidad necesaria para abonarlo".

Pues bien, al ser desarrollado este precepto en el correspondiente del Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares aprobado por Decreto de 5 de marzo de 1964, se dice lo que sigue:

Artículo 28. De la solicitud de venta forzosa de fincas incluidas en el Registro. 1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 146-1 de la Ley del Suelo, cualquier persona podrá adquirir por venta forzosa una finca, después de declararse incumplida la obligación de edificar y antes de haberse anunciado la subasta.

2. Presentada la solicitud con firma legitimada, el Ayuntamiento podrá acordar:

a) Que se expropie la finca a favor del peticionario.

b) Que se inicie o continúe el procedimiento de enajenación forzosa, concediendo al solicitante derecho de tanteo en la subasta.

3. Si se acordara la expropiación, se concederá un plazo de 15 días para que pueda convenirse de mutuo acuerdo la adquisición, conforme el artículo 24 de la Ley de Expropiación Forzosa.

4. Cuando no se llegare a avenencia se seguirá el procedimiento de enajenación forzosa previsto en los artículos 34 y siguientes de este Reglamento.

Observando ambos preceptos, el del texto legal y el del Reglamento, podemos observar a primera vista las siguientes importantes diferencias:

1ª. Lo que el artículo 146 de la Ley del Suelo configura como una facultad de cualquier persona, el artículo 28 del Reglamento de Edificación Forzosa, en su apartado 2.º lo entiende como una facultad del Ayuntamiento al decir que este "podrá acordar".

2ª. Una vez puesto en marcha este procedimiento de adquisición directa, bien por el procedimiento del artículo 146 de la Ley del Suelo, bien porque así lo acuerde el Ayuntamiento de acuerdo con lo que dispone el artículo 28 del Reglamento, el propietario que incumpliere su obligación de edificar no es parte para nada en la enajenación, según la Ley del Suelo, mientras que según el Reglamento de Edificación

Forzosa cabe que el propietario se oponga a esta adquisición al no avenirse con el solicitante de la parcela o del solar.

3ª. El precio de la expropiación en el caso del artículo 146 de la Ley del Suelo es, con respecto al suelo, el valor sanción a que alude el artículo 145 de la misma Ley del Suelo, es decir el valor urbanístico, que se aplicará aunque se trate de solares; mientras que según el artículo 28 del Reglamento de Edificación Forzosa, tal precio servirá tan sólo de base para iniciar una avenencia entre el propietario que incumplió su obligación de edificar y la persona que pretende la adquisición directa del solar; como es lógico, ningún propietario se avendría a fijar como precio de un solar el resultante de aplicar los criterios del artículo 145 de la Ley del Suelo, por lo cual se elude claramente el sentido sancionador de tal valoración. El arma coactiva más importante de las que crea la Ley del Suelo en materia de edificación forzosa desaparece con el Reglamento de Edificación Forzosa.

4ª. Según el artículo 147 de la Ley del Suelo la subasta tan sólo procederá si transcurriesen dos años sin que se hubiere ejercitado alguna de las facultades reguladas en el artículo 146 L.S.; sin embargo el artículo 28 del Reglamento altera tal criterio toda vez que puede acordar que aunque haya alguna solicitud de adquisición directa se vaya directamente al procedimiento de subasta, transformando esta petición en un simple derecho de tanteo para la subasta, que se concede graciosamente al solicitante, alterando con ello el mecanismo prioritario del artículo 147 de la Ley del Suelo.

No ha faltado alguna justificación de esta singular alteración de la Ley del Suelo; así Narciso Fuentes ha dicho: "Al tener que montar de nuevo la aplicación del artículo 146-1 L.S., se acudió a la

figura del "beneficiario" en la expropiación forzosa para calificar así al solicitante. Pero era necesario aducir las normas generales a este caso tan especial. Y no se halló mejor fórmula que aplicar exactamente el procedimiento de expropiación: conceder un término de 15 días para intentar la avenencia de mutuo acuerdo. Y, en su defecto, acudir al procedimiento de enajenación forzosa del Reglamento concediendo al solicitante un derecho de tanteo. Este sistema no es anómalo y guarda sustancial analogía con el establecido por los artículos 75 de la Ley de Expropiación y 89 de su Reglamento. Legislación que, por dicción al uso, llamaríamos "crítica constructiva" del artículo 28 del Reglamento de Edificación Forzosa, aunque aceptamos con Jesús González que dicho precepto plantea "serios problemas en su aplicación", mitigados por las consideraciones expuestas. Y tal vez debido a que los redactores no miraban con excesiva simpatía la figura del extraño beneficiario, pretendiente a comprador".

Tal justificación, si bien puede parecer correcta dada su intención de entroncar con la normativa general expropiatoria, adolece sin embargo de dos graves defectos a nuestro entender: el uno, la alteración copernicana que da al precepto de la Ley del Suelo, el otro, el desmedido proteccionismo que supone para la propiedad privada.

Al intentar entroncar la fórmula del artículo 28 del Reglamento con los artículos 75 de la Ley de Expropiación y 89 de su Reglamento, sin dejar de ser una fórmula hábil, se olvida, sin embargo, la existencia de otros dos artículos, tanto más importantes, de la misma Ley y Reglamento expropiatorio, cuales son el 85 de la Ley y el 102 de su Reglamento, referente a la expropiación por razón de urbanismo, —y no olvidemos que el artículo 142 y siguientes que se refieren al fo-

mento de la edificación están incluidos dentro de nuestro Código del Urbanismo— la cual será regulada por la Ley del Suelo y disposiciones que la complementen, siendo la Ley de Expropiación Forzosa a estos efectos tan sólo complementaria y vigente únicamente en defecto de lo dispuesto en nuestra legislación urbanística. Además el propio Fuentes Sanchiz, reconoce que la filiación del artículo 146-1 de la Ley del Suelo había que buscarla en el artículo 27 y siguientes del anterior Reglamento de Solares, que inspiró tanto a la Ley del Suelo en materia de edificación forzosa como al Reglamento de Edificación Forzosa, luego no parece que sea tan anómala la institución. No hay que olvidar, de otra parte, que la expropiación del artículo 146 de la Ley del Suelo es uno de los supuestos típicos creados por la Ley del Suelo de expropiación-sanción, estando la sanción no solamente en el hecho de la privación del solar, sino también en el precio de éste, por lo que tampoco sería de aplicación la normativa referente a los supuestos normales de expropiación forzosa.

Por otra parte al establecerse la necesidad de una avenencia para la fijación del justiprecio, como ya hemos indicado, produce implícitamente la supresión de una de las medidas que se reputan eficaces por la Ley del Suelo para el fomento de la edificación, cual es, el imponer el valor urbanístico a los terrenos, con lo que "dejará de existir interés en la retención indefinida, en espera de que la diligencia de los demás propietarios transforme los alrededores del emplazamiento del solar en núcleos densamente edificados" como dice la propia Exposición de Motivos de la Ley del Suelo. Evidentemente, ya lo hemos apuntado, la avenencia es la fórmula que consigue evitar, aunque con justificaciones sistemáticas y doctrinales, ese duro artículo 145



de la Ley del Suelo, puesto que jamás se llegaría a una avenencia en base al valor urbanístico de un solar, ya que al corresponderle valor comercial según el artículo 93 L.S., es lógico que el acuerdo en el precio se efectuaría en base a utilizar valores de mercado, que es, cabalmente, lo que pretendía evitar la Ley del Suelo.

Entender, asimismo, que el artículo 4º de la Ley de 21 de julio de 1962, al indicar que la declaración o resolución administrativa de haberse incumplido la obligación de edificar una finca iniciará inmediatamente el procedimiento de enajenación forzosa, ha derogado lo dispuesto en el artículo 147 de la Ley del Suelo, que indica que el procedimiento de subasta solamente podrá iniciarse transcurridos dos años sin que se hubiera ejercitado alguna de las facultades del artículo 146 de la Ley del Suelo, nos parece discutible en el sentido de que similar fórmula ya había sido empleada por el artículo 144 de la Ley del Suelo al decir en su apartado 1º que:

“Transcurrido el plazo correspondiente y el de prórroga, en su caso, sin que el propietario hubiere emprendido y seguido a ritmo normal la edificación de un solar, ajustado al plan, *la parcela quedará inmediatamente en venta forzosa* y será individualizada e inscrita en el Ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier persona, en el Registro Municipal de Solares”.

Es decir, que el hecho de que el transcurso del plazo y la inscripción en el Registro suponga que la parcela quede inmediatamente en venta forzosa, no significa que esta venta forzosa se refiera necesariamente al procedimiento de subasta del artículo 147, sino que abre también la posibilidad de ejecutar los derechos que confiere el artículo 146 a los particulares, Ayuntamientos u órganos urbanísticos; aunque con la prioridad establecida en el

artículo 147 L.S., no alterando tal sistema el artículo 4º de la Ley de 21 de julio de 1962, de ahí que, como habíamos señalado anteriormente, la concesión de un derecho de tanteo al peticionario de un solar inscrito en el Registro de Solares, resulta una anomalía sistemática con respecto a lo dispuesto en los artículos 146 y 147 de la Ley del Suelo, sin justificación jurídica alguna y creadora, en todo caso, de un obstáculo más al procedimiento de edificación forzosa.

Por último, no encontramos justificable la privación a los particulares de esa facultad que de manera perfectamente clara y rotunda les otorga el artículo 146-1 de la Ley del Suelo, para transferirlo como facultad exclusiva de los Ayuntamientos que podrán o no acceder a la petición de aquéllos, derogando con ello el espíritu de la Ley del Suelo desarrollado en la propia Exposición de Motivos de la misma, donde se dice:

“Destino natural de los solares es el de ser y constituir soporte de edificaciones levantadas conforme a los planes. La retención indefinida sin construir es contraria a ese su objetivo inmanente, y origina resultados antieconómicos en la presentación de toda clase de servicios públicos. Por consiguiente, se refunden en este texto los preceptos de la Ley de Solares, con las modificaciones que la experiencia aconseja, entre los que destacan los efectos de la inscripción en el Registro, que automáticamente implica la apertura del procedimiento de valoración y el no cómputo en éste de otro valor superior al urbanístico; por lo que dejará de existir interés en la retención indefinida, en espera de que la diligencia de los demás propietarios transforme los alrededores del emplazamiento del solar en núcleos densamente edificados. Igualmente, la posibilidad de que la expropiación se efectúe en zona de subasta

pública de los solares no edificados oportunamente. Y la habilitación de una forma de venta en oferta pública, estimulada por el otorgamiento de algunos beneficios, subsanador de los defectos que la experiencia ha venido señalando en este aspecto”.

En consecuencia entendemos que es difícil de defender la corrección del transcrito artículo 28 del Reglamento de Edificación Forzosa, ya que si bien puede entenderse, y así lo indica la propia Exposición de Motivos del Reglamento de Edificación Forzosa, que el mismo es interpretación auténtica de los correspondientes artículos de la Ley del Suelo, sin embargo, dadas las diferencias apuntadas entre la regulación del precepto legal y la del precepto reglamentario, pensamos que debe entrar en juego, antes que el anterior, el principio de jerarquía de las normas en el sentido de que un Reglamento como el de Edificación Forzosa, no puede derogar lo dispuesto en una norma de rango superior cual la Ley de 12 de mayo de 1956.

Bibliografía:

Fuentes Sanchiz, N.: “Edificación forzosa” en *Problemas del Urbanismo moderno* Madrid, I.E.A.L., 1967. Págs. 240 y 241.

González Pérez, J.: *Comentarios a la Ley del Suelo* Madrid, 1968; art. 146, pág. 827.

“El Registro Municipal de Solares”. *El Consultor de los Ayuntamientos*. Madrid 1965; págs. 135 y 55.