

4.º JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

POR JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

LA UNIDAD REGISTRAL DE FINCA Y EL REGISTRO
MUNICIPAL DE SOLARES

SENTENCIA DE 4 DE JUNIO DE 1971

I. PLANTEAMIENTO

1. *Los hechos*

a) El propietario de tres fincas registrales independientes colindantes procede a la agrupación de las mismas, mediante la correspondiente escritura pública, que se inscribe en el Registro de la Propiedad. A partir de aquel momento, lo que eran tres fincas registrales independientes se transforman en una sola finca registral a todos los efectos.

b) Las tres fincas agrupadas ofrecían características distintas:
— Una era un solar en el que no existía edificación alguna.
— Otras dos, edificios deshabitados.

c) El propietario que había agrupado las fincas tiene el proyecto de demoler lo edificado y construir un nuevo edificio único sobre la base de los tres solares resultantes de la agrupación.

d) En la única finca registral resultante de la agrupación el volumen edificado (es decir, el de las dos casas construidas en dos de las fincas) es inferior al 50 por 100 del mínimo que las Ordenanzas autorizan edificar en la finca (es decir, en la suma de la superficie de las tres fincas agrupadas).

Y, entendiendo que se da el supuesto previsto en el artículo 5.º, párrafo quinto, a), del Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de solares, aprobado por Decreto de 5 de marzo de 1964, se incoa el procedimiento para inclusión de la finca en el Registro Municipal de Solares.

e) La Gerencia Municipal de Urbanismo de Madrid, el 22 de diciembre de 1967, adopta el siguiente acuerdo: «La inclusión en el Registro Municipal de Solares e Inmuebles de Edificación Forzosa de la finca sita en la calle de Infantas, número 44, propiedad de ..., por tratarse de un solar no edificado, incurso en el apartado 1 del artículo 5.º de la Ley de 5 de marzo de 1964 sobre Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares, en relación con el apartado 3 del artículo 142 de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 12 de mayo de 1956, y la desestimación de la solicitud de inclusión en el Registro Municipal de Solares de las fincas 6 y 7 de la plaza del Rey, de la misma propiedad, por no encontrarse incursas en ninguno de los supuestos contemplados en el artículo 5.º del Reglamento antes citado, y sus concordantes.»

f) Una vez agotados los recursos administrativos, el propietario interpone «recurso contencioso-administrativo».

2. *La Sentencia de la Sala 4.ª del Tribunal Supremo de 4 de junio de 1971*

La Sala 4.ª del Tribunal Supremo, en Sentencia de 4 de junio de 1971, de que fue ponente José María Cordero Torres, confirma la apelada y, por tanto, el acuerdo de la Gerencia, basándose en los siguientes «considerandos»:

«Considerando: Que la primera parte apelada ataca a la sentencia por ser incongruente las resoluciones administrativas que confirmo, con lo que participa de igual tacha arrancada de la vulneración del artículo 13 del citado Reglamento de 1964, y los 40, 69, 71 y 93 de la Ley de Procedimiento Administrativo, concordantes con los 359 de la Ley de Régimen Local y 43 de la Jurisdiccional, ya que solicitada la inscripción en el Registro de Solares de una sola finca la Administración y el Tribunal *a quo* la han dividido en tres, accediendo a lo pedido en cuanto a la casa número 44 de la calle de las Infantas, pero no respecto de los números 6 y 7 de la plaza del Rey sin previa declaración que hubiera permitido la adecuación de pretensiones, yendo contra el Registro de la Propiedad, con las consecuencias del artículo 44 del Reglamento Hipotecario, y según la segunda parte apelante de los artículos 38 y 40 de la Ley Hipotecaria; además de no haberse resuelto las cuestiones planteadas sobre el real volumen de lo edificado en relación con el mínimo exigible, alegatos que han de ser seguidamente enjuiciados, habida cuenta de que la segunda parte apelante hace los suyos, pero como problema sustancial.

Considerando: Que la pretendida infracción de la congruencia procesal no es sino una exteriorización de la tesis, jurisdiccionalmente inaceptable de la autoridad administrativa, ha de limitar su acción a la presentación que los interesados hagan de los problemas de que aquélla conoce, olvidando la amplia facultad del artículo 93, 1.º, de la Ley de Procedimiento Administrativo; argumento aquel al que se añade el no menos rechazable de que el principio de congruencia procesal en el ámbito jurisdiccional—arts. 43 y 83 de la Ley Reguladora de 1956—supone, no el deber de enjuiciar y decidir «dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de las alegaciones deducidas, sino siguiendo el planteamiento ofrecido por una o varias partes, y decidiendo de modo indivisible la inadmisibilidad, estimación o desestimación, cuando—aparte del supuesto de nulidad ligable a la segunda y tercera de tales soluciones—la realidad legalmente discordante de los hechos y de su calificación jurídica conduce a una resolución obligadamente plural, que puede estimar en parte y desestimar en el resto lo postulado, como frecuentemente sucede en este procedimiento, dada la variedad y complejidad de las materias contencioso-administrativas, como sucedió en el caso de autor.

Considerando: Que, en efecto, la Administración, y luego el Tribunal a que apreciaron actuaciones, debido a la iniciativa y al interés subjetivo de una de las partes; la agrupación del Registro de la Propiedad de tres antiguas fincas, dos en características urbanas antagónicas de las que ofrecía la tercera, la finca 44 de la calle de las Infantas, demolida y transformada en solar, mientras que las otras eran y son edificios habitados y utilizados en perfectas condiciones, con entradas y dependencias independientes, por las puertas de los citados números 6 y 7 de la plaza del Rey, y con la mera relación—aparte de la colindancia—

de la erección en una parte trasera conjunta de construcciones utilizadas por un arrendatario, disparidad de situaciones compatibles dentro del sistema inmobiliario español de inscripciones dominicales, pero que no cambia el alcance y las consecuencias urbanísticas del artículo 142 de la Ley del Suelo, y del 5 del Reglamento de 1964, pues la materia enjuiciada no es civil ni dominical, sino administrativa y concretamente urbanística, sometida, por tanto, a los preceptos de este carácter que regulan la procedencia o improcedencia del ejercicio de una potestad pública de renovación de las ciudades y no de existencia de propiedades ni otros derechos reales.

Considerando: Que las casas números 6 y 7 de la plaza del Rey, de Madrid, no pueden incluirse en ninguno de los supuestos del artículo 142 de la Ley del Suelo, ni del artículo 5.º del Reglamento de 1964, ya que los argumentos que se encaminan a tal fin reposan sobre la intrascendente agrupación dominical a un solar contiguo que sigue inscrito en el Registro Municipal, amalgamando los datos de superficie, volúmenes edificables y constituidos y alturas del heterogéneo y artificial conjunto, a fin de poder rebasar los porcentajes totales en relación con los límites de la Ordenanza número 3 (zona de conservación artístico monumental y estética), cuando en autos se ha probado exhaustivamente que la situación de aquellas dos casas es urbanísticamente legal, según el detalle numérico que refleja el sexto considerando del fallo apelado, por lo cual la conclusión a que llegó el Tribunal *a quo* debe confirmarse como acertada.»

3. Cuestiones que plantea

Ante la inclusión en el Registro Municipal de Solares de sólo una de las fincas agrupadas, prescindiendo de la unidad registral, los problemas que fundamentalmente se plantean son los siguientes:

- a) Si ello es posible, pese a que la pretensión del interesado se refirió a la totalidad de la finca: problema de congruencia.
- b) Si la Administración puede en todo caso prescindir del Registro de la Propiedad.

II. REGISTRO DE LA PROPIEDAD Y REGISTRO MUNICIPAL DE SOLARES

1. La dualidad Registro de la Propiedad y registro administrativo, que tantas dificultades y problemas ha planteado, adquiere importancia extraordinaria cuando el registro administrativo es el Registro Municipal de Solares. De aquí que los redactores de la legislación urbanística, respetuosos con la institución del Registro de la Propiedad, trataran de lograr una coordinación entre ambos Registros, a fin de evitar lo que ocurría al relacionar el Registro de la Propiedad con otros Registros administrativos. De tal modo que la base fundamental a efectos urbanísticos siempre es la finca jurídica inscrita en el Registro de la Propiedad, ya que esta última institución registral, por la trascendencia que tiene en todos los trámites administrativos a efectos del Registro de Edificación Forzosa, especialmente en los casos de venta forzosa, extensión de notas marginales, certificaciones y cancelaciones de las cargas existentes en el inmueble, etc., hace que exista una total concordancia entre la vida jurídica del Registro de la Propiedad y la existencia de finca administrativa, basada principalmente en que aquella inscripción

registral inmobiliaria es el título pleno de la finca urbana, ya que, pasando al trámite de calificación registral, goza de protección que le confiere la Ley, estando respetada por la salvaguardia de los Tribunales.

2. La correlación antes expresada entre ambos Registros se refleja en el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares, según el Decreto de 5 de marzo de 1964, que impone: la constatación registral obligatoria de la servidumbre o limitación del dominio (artículo 7.º); la inclusión de la finca en el Registro de Solares por medio de nota marginal (art. 18); la anotación preventiva caducable a los cuatro años (art. 19); la nota marginal que acredite el incumplimiento de la obligación de edificar (art. 27); y las demás inscripciones derivadas del procedimiento de enajenación forzosa (art. 38). En todos estos artículos indicados, como en general en el Reglamento de Edificación Forzosa, al referirse al concepto «finca» inscribible, lo hace siempre a la que figura como tal en el Registro de la Propiedad. Es indiscutible que existe una prioridad de normas jurídicas fundamentales, como son el Código civil, la Ley Hipotecaria, etc., sobre las normas administrativas, y mucho más se resalta dicho rango de prioridad cuando en materia inmobiliaria la autoridad administrativa va a la retaguardia del frente que abren las leyes civiles, que regulan el usual convivir de las personas físicas y jurídicas. A efectos de facilitar la coordinación entre el Registro Inmobiliario y el Administrativo de Edificación Forzosa, tienen acceso al último las fincas inscritas en el Registro de la Propiedad con su número correspondiente. Se destaca, sobre todo, la subordinación del Registro de Solares al denominado Registro de la Propiedad, cuando se llega a la base de ejecución de los acuerdos, y es imposible dar cumplimiento a cuanto contienen las resoluciones administrativas. La esencial finalidad del Registro de Solares es la enajenación forzosa de la finca inscrita en el Registro de Solares y este principal objetivo del mismo cae por su base si la finca inscrita en aquél no se corresponde exactamente con la finca que, como unidad registral, figura en el clásico Registro de la Propiedad.

3. Si no existe tal conexión puede conducirse a resultados de difícil solución. Pensemos que una finca registral única que sólo se incluye en parte en el Registro. En tal supuesto, si se llega a la venta forzosa de la parte incluida, será necesario proceder previamente a la segregación y actos subsiguientes.

III. POSIBILIDAD DE INCLUSIÓN PARCIAL DE UNA FINCA EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

1. Las consideraciones expuestas parecen conducir a la conclusión de que las autoridades administrativas no pueden prescindir de lo que resulta de los libros del Registro. Deberán decidir en un sentido o en otro, partiendo de la unidad de finca del Registro de la Propiedad. De otra forma, tendría la Administración pública que proceder a una rectificación de los asientos del Registro, que están bajo la protección de los Tribunales de la jurisdicción ordinaria.

Y todas las formas de rectificación del Registro se resumen (como los Mandamientos de la Ley de Dios), en dos: o por consentimiento del titular del asiento, o por sentencia judicial..., pero alcanzada a través de un juicio declarativo, y dictada por la jurisdicción ordinaria.

Por tanto, aun en el supuesto de que la Administración creyera que se había consumado con la agrupación de fincas y ulterior inscripción,

un fraude de la legislación sobre Registro Municipal de Solares, carece de jurisdicción para alterar lo que resulta de los asientos del Registro de la Propiedad.

2. Sin embargo, parece partir de principio distinto el vigente Reglamento de Edificación Forzosa. Según el párrafo primero del artículo 5.º del Reglamento de 1964, se consideran solares no edificadas «los que carezcan en su totalidad de construcciones permanentes o la parte de los mismos no utilizada y susceptible de aprovechamiento, con arreglo a las normas vigentes y disposiciones de los planes».

La redacción del precepto no ofrece duda: si existe una finca registral única, pero únicamente está edificada en una pequeña parte y en el resto no existen construcciones permanentes, esta parte tiene la consideración de solar si la misma es edificable con arreglo a los planes, con la salvedad que se contiene en el artículo 6.º, párrafo 1, apartado b), del Reglamento de 1964 (1).

Por tanto, pese a las dificultades apuntadas, el Reglamento está admitiendo la inclusión parcial de una finca única en el Registro de la Propiedad. Luego, en el supuesto de que esa finca resulte de una agrupación de fincas, con mayor razón deberá admitirse esta posibilidad de inclusión parcial.

En este punto, por tanto, la doctrina de la Sentencia comentada responde a los principios informantes del Reglamento, que contiene una normativa en este punto concreto de legalidad muy discutible a la luz de los principios informantes de nuestro ordenamiento jurídico hipotecario.

IV. EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA

1. Ahora bien: si discutible es la solución de la jurisprudencia desde el punto de vista de los principios hipotecarios, aún lo es más desde el principio de congruencia, pese a la flexibilidad con que se regula e interpreta (2).

2. La Administración puede otorgar lo instado, o denegarlo; no puede denegar lo instado y otorgar una cosa distinta de lo pedido, y en la que nadie ha demostrado interés.

Si la Administración tiene interés en acordar alguna cosa, puede incoar de oficio un expediente y hacerlo; pero no puede hacerlo en un expediente incoado a instancia de parte..., si lo que pide esta parte y lo que la Administración acuerda son cosas distintas, si se otorgan cosas que nadie ha pedido.

La Administración no puede, en efecto, otorgar en un expediente incoado a instancia de un particular cosas que éste no haya pedido. Así lo dijeron ya las Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de octubre de 1897 y 31 de marzo de 1930. Y la de 29 de enero de 1957, que dijo: «El más elemental principio de procedimiento administrativo exige que para que se acceda por la Administración a la petición de un particular es que éste la haya formulado.» Y la de 13 de noviembre de 1968 insiste en que la Administración no puede resolver sobre lo que no se le había solicitado.

La Sentencia comentada estima que no hubo incongruencia en la resolución administrativa, puesto que el hecho de la iniciación del pro-

(1) Cfr. mi trabajo *El Registro Municipal de Solares*, Madrid, 1965, pág. 64.

(2) Me remito a mi trabajo *Los recursos administrativos*, 2.ª ed., Madrid, 1969, págs. 112-113 150-153 y 364-366.

cedimiento a instancia del particular no hace sino señalar los límites en todo caso si ocurriese que hubiera pedido la inscripción de tres fincas máximos de la decisión; pero tal razonamiento sólo podría admitirse y la Administración hubiera (denegando la inscripción de dos y accediendo a la de una) otorgado menos de lo pedido; pero lo ocurrido no es esto; lo ocurrido es que se pidió la inscripción de una sola finca y la Administración denegó esta inscripción, y otorgó la de otra finca cuya inscripción nadie le había pedido.

La Administración puede otorgar lo pedido, denegarlo u otorgar menos de lo pedido. Pero no puede otorgar lo que no se ha pedido. Y en este caso otorgó la inclusión en el Registro de Solares de una finca (el solar de la calle de Infantas) cuya inclusión nadie había pedido.

El artículo 13 del Reglamento de Edificación Forzosa y Registro de Solares admite tres formas de incoación del procedimiento de inclusión de una finca en el Registro: «A) Por iniciativa del Ayuntamiento. B) A requerimiento de órganos urbanísticos; de oficio o a instancia de otro organismo público; y C) A instancia de cualquier persona.

Ha quedado perfectamente determinado que el expediente administrativo se ha incoado por la tercera forma, es decir, a instancia de una persona jurídica, y como estamos entonces ante el clásico principio de jurisdicción rogada, la autoridad administrativa está obligada a resolver exclusivamente sobre la petición que se le formula que delimita el objeto del procedimiento administrativo, y que en el presente caso es sobre si procede la inclusión o no inclusión de la finca registral inmobiliaria, concreta y determinada, que fue objeto y contenido de la súplica; y al no haberse resuelto en la forma indicada el expediente tramitado, al hacerlo con tal absurdo acuerdo, impide en clara incongruencia violando el principio jurídico fiel reflejo de todo juicio lógico, denominado de congruencia.

J. G. P.