

REVISTA CRITICA DE DERECHO INMOBILIARIO

DEDICADA, EN GENERAL, AL ESTUDIO DEL ORDENAMIENTO
CIVIL Y ESPECIALMENTE AL REGIMEN HIPOTECARIO

DEPÓSITO LEGAL: M. 968.—1963

Año XXXIX	Julio-Agosto 1963	Núms. 422-423
-----------	-------------------	---------------

En torno al Urbanismo. Política del Suelo y Registro de la Propiedad

S U M A R I O

1. Razon del tema.
2. La Política del Suelo.
3. Aportación del Registro de la Propiedad.
4. Un fenómeno universal.
 - a) Política y propiedad.
 - b) La «explosión demográfica».
 - c) La especialización en el trabajo.
 - d) La absorción de superficie agrícola.
 - e) El intervencionismo.
 - f) La «plusvalía de transformación» y el Laborismo inglés.
 - g) Creación de nuevas ciudades.
5. La situación española.
6. Táctica en la Política del Suelo.
7. Estrategia de la Política del Suelo.
8. Los solares y la especulación inmobiliaria.
9. La presión fiscal.
10. Política del Suelo y pronunciamientos registrales.

A.—Referencias al Registro en la Ley del Suelo.

- I.—Usos provisionales.
- II.—Servidumbres. Estatutos de Limitaciones.
- III.—Construcción sobre suelo que no sea solar.
- IV.—Aprovechamiento de suelo de «reserva urbana».
- V.—Parcelas mínimas.
- VI.—Escrituras de división de terrenos.
- VII.—Reparcelaciones.
- VIII.—Derecho de superficie.
- IX.—Inscripción o anotación de actos o acuerdos.

B.—Otras cuestiones de Política del Suelo y Registro.

Base física.
Hipoteca.
El Fisco.
Realismo.

1. *Razón del tema.*

El Presidente del Tribunal Supremo, señor CASTÁN, en el tradicional y solemne discurso de apertura de los Tribunales en 1962 planteaba, con toda amplitud, un tema siempre vigente: «La propiedad y sus problemas actuales» (1).

Con acopio de citas y referencias demostraba que la propiedad y el trabajo son, hoy, las cuestiones del día; que es preciso revisar las teorías que explicaron el origen de aquélla; las que la justifican en sus aspectos humano, social y económico. Y que hay que adentrarse en la crisis del concepto con espíritu abierto y progresivo.

Tal vez el matiz más interesante de su estudio radique en el examen de la propiedad como «función social», «derecho-función» y «derecho subjetivo privado que lleva aneja una función social».

Pretendemos desarrollar algunas consecuencias de esta *communis opinio*. Pero en el campo que conviene a un jurista práctico, convencido de que a los profesionales del Derecho les corresponde plasmar en la realidad las grandes construcciones teóricas. Y, claro está, sin que el pragmatismo implique olvido de aquéllas; ni tampoco, como es obvio, abstracción de todo lo existente.

Así es como vamos a echar una rápida ojeada, desde luego elemental, para atraer interés sobre el tema de la Política del Suelo, del Urbanismo y sus relaciones con un eficaz instrumento jurídico secular entre nosotros: el Registro de la Propiedad. Pretendemos,

(1) JOSÉ CASTÁN: *La propiedad y sus problemas actuales*. Madrid. 1963. En el magnífico trabajo apenas hay una ligera referencia al fenómeno urbanístico.

El presente artículo desarrolla el texto de la conferencia pronunciada el 15 de marzo de 1963 en el Instituto de Estudios Jurídicos bajo el título: «Política del Suelo y Registro de la Propiedad», que ha sido precisado, ahora, con su propio carácter urbanístico.

también, que la utilización de cifras y el señalamiento de hechos concretos llame la atención sobre esta cuestión casi inédita.

2. *La Política del Suelo.*

Se ha dicho del Urbanismo que es la ciencia que pretende hacer la vida más grata en cada tiempo y lugar (2). ¿Qué es la Política del Suelo? Entendemos por tal la aplicación y desarrollo de los principios del Urbanismo, que, universales, han de ser ajustados a las circunstancias. Las bases del Urbanismo se intuían ya por ARISTÓTELES cuando en su *Política* (3) señalaba normas para la mejor ordenación de las ciudades. Un mensaje especial del presidente KENNEDY al Congreso de los Estados Unidos, en 1961, al que luego habremos de referirnos, pedía atención para el Urbanismo y propugnaba una legislación rápida y eficiente. Entre ambos, muchos siglos de civilización, y con ella, consubstancialmente, siempre los problemas eternos de mejora del vivir que el Urbanismo contempla.

Pero el Urbanismo sería pura especulación teórica si no se dedujera de él una normativa para hacer cumplir sus objetivos. La Política del Suelo pretende convertir la nueva concepción de la propiedad—aquel «derecho subjetivo privado con función social aneja»—en realidad. Para ello es necesario un cauce adecuado; si no se encuentra se allanarán los obstáculos, y lo que pudo ser corriente ordenada, aunque impetuosa, se convertirá en torrente que todo lo arrastra. Y en último término será la Justicia quien sufra.

3. *Aportación del Registro de la Propiedad.*

A cualquiera que se enfrente con el tema se le ocurrirá, lógicamente, que las determinaciones sobre Política del Suelo, a que

(2) El Urbanismo está de moda en el mundo; sin embargo, en nuestro país es tema reciente. Los pioneros proceden del campo de la Arquitectura, PEDRO BIDAGOR, CÉSAR CORT, GABRIEL ALOMAR, etc. Y ahora comienza a estudiarse su aspecto jurídico. No puede olvidarse el magnífico estudio, tesis doctoral de EMILIO DE LA VARA sobre urbanismo, publicado en 1929; por el acopio de datos que contiene y por su claro criterio y buen sentido. «El Urbanismo en sus aspectos histórico y doctrinal».

(3) Libro II, capítulo V; libro IV, capítulos X y XI.

luego habremos de referirnos, tienen para su desarrollo y garantía un solo instrumento adecuado: el Registro de la Propiedad. La institución, que en sus comienzos protegía al propietario frente a intrusiones en su Derecho, sirvió más tarde, acentuadamente, para asegurar el cumplimiento de las disposiciones estatales. Y hoy sirve, sin distinción, en el fiel de la balanza, el interés público y el privado. Ha pasado, además, no una, sino varias pruebas de fuego, al tener que adaptarse en el transcurso de los tiempos a las diversas circunstancias, a veces con dramáticos cambios de orientación (4).

Los legos y los arbitristas, nuestros peores enemigos—en la intención y en los métodos—, ven en el Registro una reminiscencia de tiempos remotos. Nuestras oficinas les parecen viejos archivos con libracos inútiles, nido de polvo; y creen que el sistema adolece de senectud y telarañas. No obstante acuden con evidente frecuencia a arropar en los libros sus determinaciones; y obligan a una labor poco grata: interpretar—y a veces traducir al castellano—toda esa serie de preceptos mejor o peor orientados que inciden en el régimen de la propiedad.

Tenemos en nuestra técnica registral inmobiliaria experiencia suficiente; pero ¿estamos seguros de que ha de bastarnos, sin reajustes, para hacer frente a los problemas futuros? Parece indudable que no; y que debemos prepararnos para que, sin soluciones de continuidad, se obtengan las nuevas fórmulas.

Decía PAUL VALERY que es preciso acostumbrarse a considerar toda experiencia como transitoria, toda situación como algo provisional. Este fenómeno es nuevo: el ordenamiento de la vida tiene que situarse cada vez más ante la irrupción de lo inesperado. Pero es imprescindible prevenirlo, o atenerse a las consecuencias.

(4) Piénsese en el esfuerzo que supuso la aplicación de las leyes de Reforma agraria de la República y su liquidación a partir de nuestra guerra. Está inédito el estudio de la colaboración prestada por el Registro, y su valor sería inestimable. En la mente de todos está la cita de Concentración Parcelaria, Colonización, Viviendas de Protección Estatal, Patrimonio Familiar, etc.; y aunque poco conocida aún, no es menos valiosa la aportación a los objetivos de la Ley del Suelo.

4. *Un fenómeno universal.*

Estamos ante una cuestión apasionante, y hemos de situarnos frente a ella con los ojos abiertos y la atención tensa. Nada mejor para conseguirlo que examinar, sucintamente, cómo se plantea en diversos aspectos, y de qué forma, en algunos países, se acude a resolverla. Después observaremos nuestra propia situación. Y señalaremos conclusiones cuyo desarrollo habrá de quedar para lo futuro.

a) *Política y propiedad.*

La relación entre la propiedad privada y el interés público oscila en todas partes entre dos posiciones antagónicas: «la propiedad es un derecho sagrado e inviolable que no se puede lesionar»; «la propiedad es un robo». En todas partes, también, se llega a un compromiso entre ambas fórmulas; y el matiz carga, según las circunstancias, sobre una u otra.

No podemos creer que sean producto del azar o puro mimetismo las coincidencias legislativas en países muy distintos sobre planificación, expropiación forzosa, señalamiento de zonas de usos diversos para las fincas, absorción de plusvalías, exigencia de licencias previas, etc. Ni tampoco puede temerse que por ello la propiedad haya hecho crisis y vaya a desaparecer en su forma privada. Pero hay que aceptar la filosofía política sobre la propiedad y olvidarse un tanto del dominio quirritario (5).

b) *La «explosión demográfica».*

He aquí una feliz expresión y un fenómeno impresionante. Veamos:

En 1900, España tenía 18.617.956 habitantes; en 1930, 23.844.796; en 1960, 30.903.137.

Según cita R. Gross (6), en 1800 sólo el 2,4 por 100 de todos

(5) En el citado trabajo de Castan hay un buen resumen, perfectamente sistematizado, de las antiguas y las nuevas teorías sobre la propiedad; no se trata de una ampliación del clásico «Tema» de nuestros programas de oposiciones.

(6) R. GROSS: Ponencia al I Congreso Mundial de Vivienda, Urbanismo y Ordenación territorial.

los habitantes del mundo vivían en ciudades de más de 20.000 moradores, y en 1950 la cifra era ya del 20,9 por 100. Si la progresión sigue—y los expertos estiman que seguirá—, en el año 2000 el 45 por 100 de los habitantes del globo vivirá en las ciudades. La vida del futuro será urbana. Casi uno de cada tres ciudadanos de Dinamarca vive en la Gran Copenhague; uno de cada cinco de Gran Bretaña, en el Gran Londres; uno de cada diez de Francia, los Estados Unidos y el Japón viven en París, Nueva York y Tokio.

c) *La especialización en el trabajo.*

En Alemania se calcula que, próximamente, el 80 por 100 de los trabajadores dedicarán su actividad al sector terciario o de servicios en que se incluye toda la gama de actividades que no son agrícolas o industriales: Comercio, Transporte, Banca, Seguros, Servicios Sanitarios, Enseñanza, Gobierno y Administración, Investigación y Esparcimiento. Sólo un 10 por 100 se dedicará a la Agricultura y otro tanto a la Industria (7).

Un censo inglés de 1841 señalaba 431 profesiones diferentes en Gran Bretaña; un siglo después, en los Estados Unidos, las actividades se diversifican en más de 25.000 (8).

d) *La absorción de superficie agrícola.*

La explosión demográfica y el crecimiento de los núcleos urbanos, especialmente de aquellos donde se hallan las empresas de servicios, lleva consigo el aumento del área de las ciudades. KENNEDY, en el mensaje de que antes hablábamos, afirma que las ciudades de su país crecen al ritmo vertiginoso de casi un millón de acres por año (9); PAUL LUECKE, Ministro federal alemán de la Vivienda, Urbanismo y Ordenación territorial, señala que en 1970 Alemania necesitará para suelo urbano, de defensa, industrial y de tráfico, la séptima parte del territorio nacional. Como si España hubiera de dedicar a tales fines una superficie de 72.000 km².

(7) PAUL LUECKE, Ministro federal alemán de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio: *Cometido y eficacia del urbanismo y de la ordenación territorial*, 1962.

(8) ZIOLKOWSKY: *Habitat y civilización*.

(9) Equivalen a 404 690 hectáreas.

Pensemos que Andalucía tiene 87.000 km²; Aragón, 47.000; Cataluña, 31.900, y Extremadura, 41.600 (10).

El crecimiento del suelo de los núcleos se realiza a costa del suelo rústico; en Alemania se ha planteado la defensa del suelo agrícola contra la invasión urbana; en Estados Unidos constituye en algunas regiones un gran problema el abastecimiento de agua potable para ese crecimiento desenfrenado.

e) *El intervencionismo.*

En la vieja polémica en torno al intervencionismo estatal no parece ponerse razonablemente en duda el referente al Urbanismo y Política del Suelo. KRIEGSFELD (11) cita al respecto un discurso pronunciado por ABRANS en California; en él se reconoce que en Norteamérica, hasta 1934, la vivienda era una empresa, un tema estrictamente privado. La ciudad era una amalgama de pequeñas empresas particulares financiadas con dinero privado. Hoy, dice, disponemos de autoridades de vivienda, Comisiones de planificación, órganos de renovación urbana, etc. «Sólo semi-míticas barreras y la incertidumbre de nuestras metas se alza entre nosotros y esa vida mejor que representan los nacientes complejos metropolitanos. Pero esas barreras pueden caer derrumbadas sin más que aquellos que tienen la responsabilidad y la idea se coloquen a la altura de las circunstancias.»

El Presidente KENNEDY, en su mensaje al Congreso de los Estados Unidos sobre temas de Urbanismo y Vivienda (12), plantea toda una Política del Suelo. Reconoce que el crédito privado con destino a la edificación absorbe más cantidad que ningún otro sector aislado de la economía; propugna estimular el flujo de dinero hipotecario. Enuncia así un programa: los terrenos sin edificar deben reservarse para crear parques que sirvan de solaz a los

(10) Datos del Anuario del Instituto de Estadística. Recordemos, además, que el «Gran Madrid», con sus anexiones, tiene 607 km²; Barcelona, 92 y Cádiz, 9.

(11) KRIEGSFELD: *Planificación social y renovación urbana*.

(12) El mensaje del Presidente KENNEDY está publicado íntegramente por la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda, noviembre de 1961, en una labor de difusión merecedora de mayor área de alcance. El mensaje contiene precisiones muy interesantes sobre urbanismo y vivienda, y por sí solo acredita la vigencia de tales temas en Norteamérica.

ciudadanos; deben conservarse el agua y los demás recursos naturales; ha de impedirse la construcción de edificios en lugares inadecuados; hay que evitar la erosión y las inundaciones; así como la superflua ampliación de los servicios públicos; se necesitan terrenos señalados para formar reservas con destino a futuros centros urbanos, para protegerse contra la indebida especulación y para que los organismos regionales y los Estados puedan controlar el ritmo y la naturaleza del desarrollo de la comunidad. «Este problema es tan urgente—añade—que debemos empezar la tarea ahora mismo.» Buen alegato contra quienes estiman nociva cualquier intervención en el régimen de la propiedad.

PAUL LUECKE (13) propugna una fuerte Política del Suelo, de la que dice será una verdadera «política de la sociedad». Estima que entre las causas que evidencian la gravedad de los problemas figuran la construcción rápida, las exigencias del tráfico y el cambio de costumbres respecto de la vivienda. Entiende que es necesaria una ley federal de ordenación del territorio—ya en estudio—; que debe contrarrestarse la excesiva concentración humana; que hay que defender los espacios verdes y el suelo agrícola, para mantener las condiciones de clima y aumentar la salud y el bienestar. Estima que debe procederse a la renovación de las ciudades; estructurar y aumentar sus zonas verdes; crear unidades urbanísticas de dimensiones razonables (14); disminuir el aprovechamiento para evitar la asfixia del tráfico; al restablecimiento de la armonía entre el medio ambiente creado por el hombre y el paisaje; y al ordenamiento adecuado de las zonas destinadas a vivienda, lugares de trabajo, cultura y esparcimiento.

El Ministro alemán, sin embargo, asegura que es necesario defender la propiedad privada e impedir que la renovación urbana se utilice como «instrumento de colectivización de la propiedad inmueble»; pero que también es preciso impedir a toda costa la especulación. He aquí el eterno problema de justicia social.

La Alemania federal ha creado recientemente dos nuevos Institutos de Urbanística en Berlín y Munich; el Ministro afirma que

(13) Conferencia citada. Publicada por la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda el 26-XI-62.

(14) La dimensión óptima de un núcleo urbano parece estar entre los 50.000 y 100.000 habitantes

se reciben muchas peticiones de urbanistas para países subdesarrollados; «tenemos que acceder a estos deseos porque el Urbanismo se considera una importante contribución al desarrollo de los pueblos».

El Urbanismo tiene también especial interés en los países de allende el telón de acero. KACHNIARZ (15) hace constar que en Polonia está vigente el principio de la propiedad privada del suelo. Sólo pertenecen al Estado reducidas superficies de terreno situadas en las ciudades; el suelo de la Varsovia arrasada fué nacionalizado. La Política del Suelo es allí sumamente rígida en cuanto a planeamiento, urbanización, expropiación forzosa, etcétera; una Ley de 1961 preceptúa graves sanciones de multa y prisión para quienes edifiquen sin licencia. Con carácter general, afirma ZIOLKOWSKY (16) que en los países de «democracia socialista» también el Urbanismo es un proceso general e irreversible, pero asimilado, según los lugares, más o menos rápidamente.

f) *La «plusvalía de transformación» y el
Labortismo inglés.*

Otro de los matices de este fenómeno universal que contemplamos radica en el tratamiento que reciben las «plusvalías de transformación». Suele denominarse así el mayor valor que las fincas obtienen por la realización de obras de urbanización, trazado de planes, saneamiento, etc., a costa de los entes públicos y sin desembolso por parte del particular beneficiado. En definitiva, es un efecto, no deseado, del «proceso de urbanización». Pero, además, no es justo.

Estamos ante una cuestión delicada: la «especulación del suelo», cuyo diagnóstico no es baladí. No puede llamarse «especulador» a quien por título de herencia, por ejemplo, adquirió una finca, se beneficia de la urbanización que la Administración realiza y la enajena por su precio de mercado, que es el valor intrínseco,

(15) «La vivienda en Polonia ante el desarrollo económico, social y técnico del país». Ponencia presentada al I Congreso de la Federación Internacional de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio. París, 1962. Interesante la Primera Conferencia General de Urbanismo de Moscú, en junio de 1960, cuya crónica publicó la S. G. T. del Ministerio de la Vivienda el 29 de agosto de 1960, bajo el título «El Urbanismo en la Unión Soviética».

(16) *Habitat y civilización*, antes citado.

al que se añadió el sobreprecio obtenido de un esfuerzo colectivo; sencillamente el propietario ejercita un derecho, el *ius disponendi*.

Sí es «especulador» quien adquiere terrenos en trance de urbanización para venderlos sin desembolsar el mayor costo de aquélla; o el que compra fincas rústicas aledañas de ciudades en crecimiento, y sencillamente espera que se las conviertan en solares para realizar, así, uno de los negocios más lucrativos.

No obstante, ¡con qué cuidado hay que delinear y tipificar este «delito social»! Una burda calificación puede dar lugar a grandes injusticias; y una exageración de sus términos llevar a la condena de la propiedad individual, con todas las graves consecuencias que ello comporta en nuestra estructura social (17).

Pero, aparte de las simplificaciones a que son aficionadas tantas gentes, algo late en el fondo del problema, y es muy claro. Para restablecer la justicia es deber del gobernante evitar un enriquecimiento injusto; y con tal fin ha de adoptar las medidas oportunas para que el valor que reciben los inmuebles como consecuencia de una urbanización sufragada por la Administración quede en beneficio de la colectividad.

Con ello estamos ante lo más candente de la cuestión; es necesario realizar una dicotomía: valor propio y plusvalor. Pero con todas las consecuencias: hay que estimar el incremento obtenido por el proceso degenerativo del dinero, conceder un aumento naturalmente añadido por el solo transcurso del tiempo, reconocer como atribuible al propietario parte del nuevo valor, consecuencia de la urbanización. En definitiva, casi un juicio de Salomón (18). ¿Es posible en cada caso proceder así?

El tema de estas «plusvalías» es muy antiguo, y varios los tratamientos empleados; recordemos una Ley inglesa de 1910 y otra alemana de 1911, que pretendieron absorberlos, y la fórmula de las «contribuciones especiales» a que luego nos referiremos. Pero ha sido en nuestros días cuando se ha planteado la cuestión

(17) Los de ideas mas «avanzadas» y, desde luego, ortodoxos, no podrán eludir los claros conceptos de la «Mater et Magistra» y «Pacem in terris». Pretender una socialización de la tierra y que el resto de los instrumentos de producción persista como está es ingenuo. Sin que ello signifique defensa del inmovilismo.

(18) A simple vista parece que el arbitrio municipal de «plusvalía» lleva a cabo esta importante misión. Pero alguien ha podido decir, con acierto, que dicho arbitrio recae sobre la inflación; al menos en estos años.

más agriamente, y en Inglaterra donde dió lugar a mayores preocupaciones; por eso en el epígrafe uníamos «plusvalía de transformación» y la política del Laborismo inglés.

En Inglaterra, la Política del Suelo a partir de la segunda guerra mundial ha sido de un interés palpitante. El Ministerio de Planificación Urbana y Rural fué creado por el Gobierno de coalición en 1943, y ya bajo el Gobierno laborista, pero fruto de los estudios de una Comisión mixta, se dictó en 1947 la Ley de Ordenación Urbana y Rural. La política laborista se centró en los puntos siguientes: creación de nuevas ciudades, control de uso de los terrenos, expropiación de las plusvalías urbanísticas, exigencia de licencias para construir y redistribución industrial.

La Ley de 1947 no pretendió nacionalizar el suelo, pero sí absorber la totalidad del incremento de valor que los terrenos obtuvieran por la acción urbanizadora de la Administración; el suelo se gravó con una «carga de desarrollo», equivalente al 100 por 100 de la diferencia de valor del terreno antes y después del planeamiento o de la realización de las obras. Se destinó una cantidad para satisfacer el valor justo y que en el futuro no se planteara la cuestión; únicamente la expropiación tendría lugar por el «valor urbanístico».

Los conservadores modificaron la Ley en 1954, en que se suprimió la «carga de desarrollo»; por otra nueva Ley de Ordenación Urbana y Rural de 1959 se estableció que los propietarios de los terrenos que fueran expropiados deberían ser indemnizados, en general, con arreglo al valor de mercado, al precio de «sustitución».

Las demás medidas urbanísticas persistieron con el triunfo conservador: control de «uso urbanístico» de los terrenos, descongestión de Londres, localización industrial, han constituido un claro éxito. La lucha contra las «plusvalías» fracasó, y así hubo de reconocerlo el mismo Partido Laborista.

Es curioso observar cómo el laborismo, en la oposición, ha reconsiderado el problema. La Ejecutiva del Partido reconoció en 1961 que la «carga de desarrollo» había hundido el mercado de inmuebles, y propugnó la creación de una «Comisión de terrenos», que adquiriera todos aquellos en los que después se autorizaría la construcción privada o se realizaría la pública. En cuan-

to al precio de expropiación—la cuestión batallona de siempre—, aceptan que se pague el valor correspondiente al uso autorizado por el plan, «unido a una cantidad que bastara para cubrir cualquier posible pérdida que sufriera el propietario y para incitar a la venta voluntaria del terreno». Estamos ante un viraje de 180 grados.

Pero junto a la actitud oficial de la Ejecutiva resalta un estudio publicado en la *Revista del Partido Laborista Británico* (19) en septiembre de 1961, y que rechaza, por inadecuada, la solución propuesta, a la que llaman «extraordinariamente vaga» y «administrativamente engorrosa»; y a fe que lo es. Los teóricos del Partido proponen una medida que califican de «extremadamente audaz y de vasto alcance»: que la nación adquiriera la propiedad de todo terreno con sujeción a unas condiciones claras y con unas medidas de protección (20). Ninguno de los firmantes, dieciséis autorizados tecnócratas, aparece como jurista.

La conexión de las «plusvalías» con la expropiación es evidente; y ésta ha de actuar como correctivo de aquéllas en muchos casos. Sin embargo, LUECKE (21) pone en guardia: «Existe en nuestras ciudades una inclinación a emplear el instrumento de la expropiación, prevista expresamente por la Ley Federal de Construcción únicamente cuando han fallado todos los demás recursos para resolver la situación por la vía armoniosa de la negociación»; pero, al mismo tiempo, afirma que es intolerable que el simple anuncio de un plan urbanístico provoque tal aumento de precio en los terrenos que lo haga impracticable, y añade que tales aumentos no tienen justificación alguna.

No es posible extendernos ahora en este intrincado problema: el valor de los inmuebles en la expropiación. La Ley de 21 de

(19) Publicado por la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda. 26-XII-61. «Socialist Commentary»

(20) «La razón fundamental del ambiente de misterio que envuelve a los servicios urbanísticos—dicen—estriba en el actual sistema de la propiedad de terrenos. Mientras el conocimiento anticipado de los acuerdos urbanísticos pueda cambiar el valor del terreno y hacer entrar grandes sumas de dinero en los bolsillos de los propietarios será muy difícil, si no imposible, que las autoridades urbanísticas se muestren comunicativas respecto de sus intenciones» Y para ello la solución es la nacionalización de la propiedad inmueble. Curioso sistema de tomar el rábano por las hojas.

(21) Trabajo citado.

julio de 1962 (22) ha dado un paso más para conseguir valoraciones objetivas, lejos del precio de especulación y equidistantes, también, de la expoliación. Si el interrogante que hoy cubre el futuro de los índices municipales de valoración del suelo, previstos en el artículo 101 de la Ley sobre Régimen del Suelo y de Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, en la citada Ley de Valoraciones y en el Decreto de 21 de febrero de 1963, se despeja de forma adecuada, se habrá dado en la justicia distributiva un paso de gigante. Si esta vez—cuando se han tomado todas las precauciones—se falla habrá que volver a pensar en el enlace valor fiscal-precio de expropiación, con todas las garantías, pero con toda la rudeza necesaria.

Nos hemos detenido especialmente en este punto, álgido entre los temas urbanísticos de Política del Suelo; no es necesario insistir más por el momento. Pero sería muy interesante hacer converger sobre él la preocupación de nuestros juristas; en un futuro próximo será la «cuestión del día».

g) *Creación de nuevas ciudades.*

Es éste otro punto importante en el horizonte que contemplamos. El planteamiento es muy sencillo: hay que crear nuevas ciudades por distintos motivos; un suelo que era totalmente rústico en superficie importante se convierte en urbano; en él habrá terreno destinado para viviendas, centros comerciales, usos industriales y de servicios, espacios verdes, calles, plazas, parques, etc.

Los núcleos urbanos pueden nacer con independencia o semi-adheridos a otros ya existentes. Nuestra «política de descongestión» de Madrid los ha previsto como anejos a Toledo, Alcázar de San Juan, Aranda de Duero, Guadalajara y Manzanares.

JEAN VIET, con referencia a madame SONGUET BOUNAUD (23), señala las características que los nuevos núcleos deben reunir: ciudades construidas en zonas desprovistas de aglomeraciones ur-

(22) Publicada por el Ministerio de la Vivienda con las enmiendas, el discurso del Ministro de la Vivienda y el del miembro de la ponencia y comisario de Ordenación Urbana de Madrid, señor TRIAS.

(23) JEAN VIET: *Nuevas ciudades y desarrollo comunitario.*

banas; ciudades de importancia numérica suficiente para llevar una vida independiente; ciudades completas, es decir, provistas de una dotación comercial, educativa, social y cultural que permita el pleno desarrollo de la vida del individuo y de la familia; y, sobre todo, que comprendan establecimientos industriales en número bastante para constituir un amplio mercado de trabajo.

Pero, ¿es posible crearlas?, ¿no estaremos ante una utopía? En un censo redactado en 1958 se enumeraron más de 200 ciudades nuevas construidas en 28 países diversos. Rusia, por su parte, afirma haber creado 565 ciudades nuevas en los últimos treinta años.

Se crean ciudades por razones políticas: Brasilia, Lusaka, Chandigarh. Por razones estratégicas: Oak Ridge, Richland, Los Alamos. Para mejor aprovechar los recursos naturales: Alhallons, en Inglaterra; Kwinana, en Australia; Don Mills, Chibogaman y Kitimat, en el Canadá; Norris, en los Estados Unidos.

Se debe la creación de tales núcleos, en otras ocasiones, a las resultas de una planificación general, de tipo político y socio-económico de toda la nación, como ocurre en Rusia y Estados Unidos.

En algún caso son típicas medidas de descongestión—como las previstas para Madrid—, llevadas a cabo en Gran Bretaña para la descongestión de Londres; o sirven para hacer frente a una afluencia extraordinaria en un lugar determinado, como Alemania occidental o Israel. Si en la época de la «fiebre del oro» se hubieran conocido estas técnicas la planificación habría resuelto el asentamiento de las poblaciones emigrantes.

5. *La situación española* .

Acabamos de echar un vistazo a una serie de fenómenos que tipifican el Urbanismo en todo el mundo civilizado y predeterminan una Política del Suelo de caracteres comunes. ¿Cuál es nuestra situación a este respecto? Examinémosla (24).

(24) PEDRO BIDAGOR, en los trabajos realizados en la Dirección General de Urbanismo, estudia el diagnóstico de la situación española en orden a la política del suelo y propone tratamiento.

La primera impresión con que nos encontramos es la anarquía. Si no hay unas reglas claras, si promulgadas no se cumplen, nacen los núcleos urbanos por generación espontánea, crecen anárquicamente, se desarrollan con protuberancias, su vida es enfermiza. La víctima inmediata es el ciudadano. Si el nacimiento, crecimiento y vida de las ciudades se ajusta a un previo ordenamiento aquellos vicios desaparecen.

Dejada la ciudad a su libre albedrío es evidente que el egoísmo de los más priva a la colectividad de los servicios urbanos que le son necesarios; no quiere ello decir que no existan, pero sí que no son suficientes para todos. Y esta falta de justicia distributiva constituye una situación intolerable.

Entre los servicios de comunidad que el planeamiento cuida aparecen las iglesias, las escuelas y, en general, los centros docentes, los cívicos y los sanitarios. Cualquiera puede darse cuenta de que existe una lucha sorda entre las autoridades urbanísticas que sostienen los preceptos favorables al bienestar general y los especuladores. Sería curioso adentrarse en los sistemas de nuestra acreditada picaresca y observar los medios utilizados para el «levantamiento» de las zonas verdes, para obtener un aprovechamiento abusivo del suelo. Es triste el espectáculo de muchas de nuestras ciudades, campo de lucha donde aquella batalla se perdió (25). Tal vez nunca desarrollan tanta actividad ni despliegan mayor número de elementos nuestros «grupos de presión» en su sentido peyorativo.

Al mismo tiempo que se priva a la ciudad de sus servicios comunitarios, se abandona el dotarla de unos adecuados «servicios de urbanización»: abastecimiento de aguas, alcantarillado, pavimentación y aceras, alumbrado público, energía eléctrica. El coste realmente elevado de estos servicios sólo puede sufragarse cuando se aunan los esfuerzos de todos los ciudadanos, en aplicación del principio de levantamiento de las cargas comunes según los beneficios.

(25) Se halla pendiente en las Cortes un Proyecto de Ley para la «fijación» de zonas verdes, mediante la exigencia de trámites decisivos: *quorum* reforzado de las Corporaciones, dictamen del Consejo de Estado. En el mismo sentido se ha incluido un precepto en el Proyecto de Ley reguladora del área metropolitana de Madrid. Pero, en último término, todo dependerá de quienes hayan de aplicarla.

Sin una Política del Suelo adecuada no contarán nuestros núcleos urbanos con tales servicios, y aunque fueran dotados de ellos no podrán conservarlos. Al especulador sólo le preocupa el momento de la venta; un inmediato o mediato futuro, cuando aseguró ya sus beneficios, no le afecta. En nuestro país, ¿quién no ha lamentado el abandono de tantos y tantos pueblos, y, lo que es más doloroso, ciudades? Incluso los más importantes adolecen de una falta fundamental de servicios; los existentes cuentan, a veces, con más de cien años; y su conservación ha sido puramente teórica. Habrá que levantar de nuevo un terrible peso, y mantenerlo erguido contra la avaricia de algunos y la desidia de los más (26).

Otro hecho triste y de fatales consecuencias es el hacinamiento, no sólo de los edificios en suelo inadecuado, sino de las familias en las viviendas. La armonía, que siempre predicaron los urbanistas, se ha roto muchas veces mediante construcciones elevadas, pantallas que privan del sol y de la luz, por el amontonamiento de las construcciones en un círculo estrecho. La búsqueda de una renta que compense los elevadísimos costos produce siempre el hacinamiento, si no se dispone de medios para imponer la autoridad.

Junto al hacinamiento, otro triste espectáculo de signo contrario. En solución elemental, las dificultades del elevado coste del suelo se obvian alejando las construcciones del centro de los núcleos urbanos. Pero esto es simple arbitrio, ya que o se mantiene a los habitantes en condiciones primitivas o hay que dotar a grandes superficies de todos los servicios a que nos referíamos antes. Llevar agua, alcantarillado, luz, a varios kilómetros del centro de la ciudad es, evidentemente, muy caro, exige esfuerzos inadecuados y se halla falto de justificación. Pero no es sólo eso. El habitante de viviendas alejadas ha de realizar un esfuerzo complementario en los desplazamientos, no sólo físico, sino también económico; y se le priva de tiempo para su descanso y esparcimiento (27).

(26) No se trata de derrotismo, pero sólo los que conocen bien la penosa realidad rural española saben hasta qué punto esta falta de servicios es intolerable. En sus pocos años de vida, el Ministerio de la Vivienda lucha contra esa situación.

(27) La proporción entre el precio de un terreno y el costo de su urbaniza-

Un tercer ejemplo, elegido entre los muchos que podríamos utilizar es el del suburbio, lacra de la ciudad, vergüenza de nuestra época (28). Ciertamente que siempre, con más o menos intensidad, ha florecido esta desgracia junto a las ciudades. Gentes que no se ajustan a las normas ciudadanas han esquivado cumplir las reglas cívicas y nutrido la literatura picaresca y, muchas veces, la crónica de sucesos. Pero en nuestra época el fenómeno se matizó; ya no son sólo aquellos tipos especiales los que habitan en tales lugares. Las dificultades para la construcción, el paro, la misera vida del campo y otros fenómenos han inmerso en dichas condiciones a una masa de población normal, gente que trabaja y vive honradamente, pero que o no encuentra o no puede pagar una vivienda adecuada.

Los estudios de la Comisaría General para la Ordenación Urbana de Madrid y sus Alrededores, en colaboración con el Instituto Nacional de la Vivienda para el «plan de absorción de las chabolas», son impresionantes: en 1961, entre chabolas, cuevas, fortines y demás construcciones elementales, sin apenas defensa contra la intemperie, con absoluta carencia de lo más necesario, vivían—es un decir—en Madrid casi ciento cincuenta mil personas. El esfuerzo que se realiza para hacer desaparecer esta lacra es fabuloso (29).

Las pinceladas que acabamos de trazar evidencian un resultado: la falta de Política del Suelo adecuada; e imponen una consecuencia: la necesidad de trazarla y hacerla cumplir, a raja tabla, sin contemplaciones. Pero ¿cómo? Y ésta es la cuestión a que queríamos llegar.

ción alcanza resultados asombrosos para los legos; en Madrid ha sido frecuente que la urbanización costara dos veces más que el suelo. Por ello es infantil el argumento, que tantas veces hemos visto utilizado, de comparar el precio de expropiación de un terreno yermo con el del solar urbanizado obtenido de aquél, después de dotarlo de servicios y de perder normalmente dos tercios de la superficie en espacios no utilizables y de trasladar a otros lugares a los «chabolistas»

(28) ENRIQUE SERRANO GUIRADO ha estudiado el fenómeno del suburbio desde sus varios aspectos en un trabajo muy interesante: *La Administración Local y los problemas de la renovación urbana*.

(29) Ese turbio mundo que parece tan alejado y está ahí, a nuestra vista, es extremadamente complejo. Hay negociantes que construyen chabolas, las «traspasan» y arriendan con alquileres exorbitantes, y acuden a los Juzgados con demandas de desahucio, para, una vez obtenido el lanzamiento, volver a realizar la operación. Son mercaderes de sangre para los que la Administración de Justicia debiera tener un tratamiento especial.

6. *Táctica de la Política del Suelo.*

Los fenómenos que hemos observado tipifican una situación a la que se pretende hacer frente mediante aplicación de los principios del Urbanismo; de ahí la importancia en conocer la táctica en la Política del Suelo.

Es conocido el «principio de subsidiariedad», en virtud del cual, y en términos generales, la actuación de la Administración sólo está legitimada cuando los particulares no han cubierto los objetivos propuestos. También en el tema que nos ocupa deben conjugarse las actuaciones correspondientes de los sectores público y privado; y, en principio, deben deslindarse los campos mediante la atribución a aquél de la gama de actividades que, por su onerosidad, falta de estímulo económico, dificultades especiales u otras concausas, no puede esperar un desarrollo adecuado por parte del sector privado; hay que matizar la expresión en el sentido de que la actuación del sector público sólo deberá producirse como complementaria o supletoria de la del privado. Claro que todo ello con las excepciones oportunas (30).

La creación de un «patrimonio del suelo» por el Municipio o el Estado que sirviera de regulador del mercado de solares es uno de los objetivos clásicos de esta política. A ello tienden los artículos 72 a 76 de la Ley del Suelo. En el primero se establece como una obligación de los Ayuntamientos capitales de provincia, los que sin serlo tengan más de 50.000 habitantes y los que, en su caso, señalara la Comisión Central de Urbanismo. Suficientemente expresivo es el número 2 de aquel artículo: «Dicho Patrimonio tendrá por finalidad prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones, y se adscribirá a la gestión urbanística para la inmediata preparación

(30) Un claro supuesto de intervención del sector público es el de preparación del suelo para urbanizar y construir. Ello es evidente en el caso de las «viviendas sociales», carga para la Administración. Y normalmente excede las posibilidades del sector privado, ya por exigir un acto de autoridad—la expropiación—, por implicar un esfuerzo técnico elevado o un desembolso extraordinario. El sector privado realiza urbanizaciones de tipo turístico o de núcleos de viviendas en algunos casos. Son interesantes las consideraciones del informe del Banco Mundial.

y enajenación de solares edificables y reserva de terrenos de futura utilización.»

La adquisición de suelo para el Patrimonio municipal debe ajustarse a las previsiones del «Programa de Actuación» y puede utilizarse con tal fin el sistema de expropiación. En Frankfurt se aplicó, para adquirir terrenos, el sistema de la Ley Adickes, extendido a muchos Municipios alemanes; se ha invocado como precedente, también, la «ciudad jardín inglesa», en la que existe una reserva de dominio directo en favor de las Compañías o el más específicamente socialista de los países nórdicos, en los que la propiedad municipal es muy amplia; pero que, naturalmente, responden a una estructura político-jurídica distinta. No es posible que con la sana intención de evitar la especulación del suelo caigamos en un primitivismo marxista, ya abandonado, que propugnaba, sin más, la colectivización (31).

Las adquisiciones deben someterse a un planeamiento adecuado; si éste no existe cabe que la mejor, por su economía, resulte inoportuna; que el esfuerzo se distraiga en caminos imprevistos o que se conculquen los intereses comunes.

Es viejo tema entre nosotros este que para algunos acaba de descubrirse. La defensa de los bienes municipales, la reivindicación de los comunales, la crítica de la desamortización, etcétera, cuentan con mucha literatura. Y no toda presentable. Si nuestra legislación no se hallara en estado de jungla, que parece exigir acudir a los adivinos para conocer la vigencia de algunas disposiciones, el patrimonio municipal del suelo no sufriría tanto. Habrá que pensar en reordenarlo de una vez, superando las nimias cuestiones de competencia.

Para el desarrollo de la Política del Suelo es necesario—lo hemos indicado ya—que exista un planeamiento adecuado y una programación de actuaciones. Cualquier actuación desordenada, aunque separadamente pueda estimarse útil, puede dar lugar a

(31) Hay muchas formas indirectas de favorecer la constitución del patrimonio municipal; una, ya propugnada, consiste en otorgar derecho de retracto al Municipio o a entes determinados. En España existe el precedente de la legislación del Patrimonio Forestal del Estado, la adquisición como sanción prevista en el Impuesto de Derechos reales y la que se reguló en la Reforma Agraria de 1932. En Francia se ha planteado vivamente la cuestión con la Ley Pisani.

desequilibrio en la gestión de conjunto. Apenas se discute hoy —salvo por mentalidades trasnochadas— la necesidad de trazar planes de actuación; lo que ya se olvida un tanto, aunque no se discuta, es la necesidad de atenerse a ellos (32).

Supuesto el plan, hay que adaptarse a un régimen de prioridades en el espacio y en el tiempo: esto es, al programa de actuación. El legislador, aunque un tanto impreciso, permitió en el artículo 112 de la Ley del Suelo la «declaración de interés inmediato», siempre que se asuma la obligación de anticipar íntegramente los gastos, incluso los de expropiación, si procediere, o se encarguen los particulares de realizar directamente las obras de urbanización a sus expensas.

El «Programa de Actuación» para cinco años es uno de los documentos que componen los planes generales de ordenación urbana (art. 9-f) de la Ley del Suelo; debe revisarse cada cinco años según el 38-2; y según el 107 de la misma, ha de comprender las previsiones adecuadas para el desarrollo ordenado de las obras de urbanización; y a tal fin detallarán los sectores de interés preferente y precisarán el grado relativo en que lo tengan entre sí con el fin de concentrar en ellos, sucesiva y prelativamente, la acción urbanizadora.

No parece caber duda de que las determinaciones del planeamiento y del programa de actuación tienen carácter vinculatorio y no indicativo. Con este último perderían toda su fuerza. No obstante, todavía hay que afirmarlo ya que en la realidad, a través de interpretaciones y «urgencias», en algún caso pueden olvidarse (33).

Entre la táctica de Política del Suelo se señala la creación de nuevos núcleos que, con algún detalle, hemos examinado anteriormente. Es operación que exige gran cuidado, pues son obvias las dificultades que plantea. La política de descongestión es

(32) Hay quien, defendiendo un liberalismo de analfabeto, pretende que es mejor la anarquía que el planeamiento. Entre personas capaces hoy no se acepta más que discusión sobre su intensidad, no cuanto a su necesidad.

(33). La aplicación de las leyes es sabido que exige una técnica que no se improvisa. Sin ella es demasiada tentación, a veces, interpretar «ampliamente», o con excesiva rigurosidad literal. Y ambos supuestos son inadecuados. Ver EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho Administrativo*. «R. A. P.», Enero-abril, 1963.

uno de los objetivos del Ministerio de la Vivienda a través de la Dirección General de Urbanismo.

7. *Estrategia de la Política del Suelo.*

Junto a la táctica tiene gran interés la Estrategia: cómo ha de dirigirse la actividad de los elementos con que se cuenta, cuál ha de ser la dinámica de la operación. Anticipemos que no se trata, claro está—ni en éste ni en ningún otro caso—, de hacer una relación exhaustiva de medios y modos de actividad, sino únicamente de señalar los más importantes.

Tenemos, ante todo, el fomento de la iniciativa privada, en aplicación del «principio de subsidiariedad», a que antes nos referíamos, enunciado en el artículo 4.º-2 de LS. Para ello hay que realizar, en primer lugar, una obra divulgadora de la legislación especial. Recuerda el fenómeno producido por la Ley del Suelo lo ocurrido con la Ley Hipotecaria. Durante mucho tiempo, los profesionales del Derecho—y, por desgracia, alguna vez los Tribunales—se mantuvieron alejados de aquélla por un santo temor a su reconocida dificultad. O por pereza de estudiarla. También con la Ley del Suelo ha ocurrido así; cierto que el Derecho urbanístico es complejo; cierto, también, que se carece de doctrina científica e incluso de glosa de su articulado, suficiente. Pero es lamentable que no se buceen sus principios, que no se tracen sus esquemas científicos; en definitiva, que no interese. Se pierde, con ello, un enorme caudal de posibilidades que, puestas al servicio de la iniciativa privada, darían formidables resultados (34).

La estrategia de la Política del Suelo tiene un medio hábil en la aplicación de los beneficios fiscales. La Ley de 12 de mayo de 1956 se refiere a ellos en sus artículos 189 a 193. Trata de

(34) Son muy útiles las Conferencias de EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Ley del Suelo y el futuro del Urbanismo*, en «Problemas actuales de Régimen Local». Instituto García Oviedo de la Universidad de Sevilla; GARCÍA-TREVIJANO, *Normativismo y Ley del Suelo*, «Anuario de D. C.», tomo XIII, abril-junio, 1960, págs. 519 ss.; el estudio de JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ, en *Los Recursos Administrativos*, Madrid, 1960. Y, entre otros, los trabajos que en este artículo citamos. La literatura francesa, inglesa, alemana y norteamericana es muy importante; véase el artículo citado en la nota 75.

hacer interesante la obra urbanizadora para los particulares mediante la concesión de beneficios consistentes en un porcentaje de la Contribución Territorial, y de los arbitrios locales, ordinarios y extraordinarios. El artículo 189-4 declara que los beneficios serán compatibles con los que se otorguen por la construcción de viviendas de determinado tipo, con lo cual pueden llegar las bonificaciones a durar cuarenta y cinco años.

No se trataba de una drástica novedad; ya las Leyes de Ensanche y Extensión de 26 de julio de 1892 y de Saneamiento y Mejora Interior de 18 de marzo de 1895, y sus respectivos Reglamentos, concedieron beneficios de este tipo. Y también la llamada «Ley Castellana», de 3 de diciembre de 1953, a cuyo amparo se han construido tantas edificaciones en Madrid.

Sin embargo, hay que reconocer que los beneficios fiscales de la Ley del Suelo han tenido poca efectividad práctica. En primer lugar, por lo que se refiere al Impuesto de Derechos reales, porque, apenas vigente, ya la Ley de 21 de marzo de 1958 y el Reglamento de 15 de enero de 1959 recortaban las ventajas, con un criterio bastante discutible. Luego porque las infinitas precauciones adoptadas por los servicios de Hacienda hacen imposible llegar a materializar unos beneficios tan importantes para el que los recibe como minúsculos para el conjunto de la recaudación; téngase en cuenta que las bonificaciones se conceden siempre en relación con la riqueza que se va a crear, por lo que no se recortan las cantidades que ya se perciben. Por último, porque el entresijo de intereses entre la Administración Central y las Corporaciones locales ha hecho últimamente más difícil todavía el tema (35).

También hay un gran margen en la estrategia al utilizar la expropiación forzosa. No nos referimos ya a la aplicación de la misma para la Administración, sino a la concesión del beneficio en favor de los particulares (36). La Ley del Suelo lo reconoce

(35) Está en estudio el desarrollo reglamentario de los preceptos de la Ley del Suelo en aplicación de los beneficios fiscales; se trata de un trabajo penoso en el que hay que concordar muchos puntos de vista. Existe el criterio de no publicarlo si no se llega a fórmulas claras y concretas; lo contrario sería inútil.

(36) Ya la LEF, en su artículo 2.º-2, y el REF, en sus artículos 3.º y siguientes, tipifican suficientemente la figura del «beneficiario» de la expropiación. Pero en la Ley del Suelo se concreta aún más su situación

así en su artículo 121, y en el 133 permite que se otorgue la concesión de «polígonos de expropiación» a los interesados. El arma de la expropiación forzosa es un instrumento tan útil como delicado y de suma trascendencia en la obra urbanizadora. También cabe, conforme al Decreto de 21 de febrero de 1963, que, iniciada una urbanización por el sistema de expropiación, se acuerde proseguir por cualesquiera otros de los previstos en la Ley. E incluso, ya con carácter más limitado, está la liberación de expropiación respecto de fincas concretas en el Decreto de 26 de noviembre de 1959 (37).

Pero donde el fomento de la iniciativa privada encuentra más amplio margen es en la aplicación de los Sistemas de compensación, cooperación y cesión de viales, regulados por la Ley del Suelo como «Sistemas de Actuación» en el capítulo II del título III. que trata de la ejecución de los planes de urbanismo. Los preceptos, un tanto escuetos, deben ser desarrollados, sin olvido de que la Política del Suelo ha de atender inexcusablemente los principios del Derecho inmobiliario; si que también éste ha de adaptar sus esquemas a una realidad desconocida hace un siglo, y que, lógicamente, no pudo preverse (38).

Por otra parte, la realización de las obras de urbanización permite también, dar entrada a la intervención de los particulares, quienes pueden: constituirse en asociación administrativa para informar, asesorar y fiscalizar la realización de las obras, para asegurar su máximo rendimiento y mínimo coste—artículo 136 LS—; obtener la excepción licitatoria para llevar a cabo por sí las obras conforme al artículo 139-1; obligar a los demás propietarios a su realización, según los artículos 118 y 25, todos de la Ley del Suelo, so pena de expropiación, etc.

Además de la ayuda a los particulares en fomento de la iniciativa privada, existe otro método fundamental: el auxilio a las Corporaciones locales, que normalmente carecen de los elementos técnicos necesarios para ejecutar una adecuada política urbanística e incluso de posibilidades económicas para conseguir el pla-

(37) El decreto es de aplicación difícil. Su glosa por MARTÍN BLANCO aclara los preceptos en «Estudios de Derecho Urbanístico».

(38) Esta y otras cuestiones aconsejarían la publicación de un epitome, rabiosamente práctico, de Derecho urbanístico registral, idea que, para un futuro indeterminado, acariciamos.

neamiento. Únicamente las grandes ciudades y algunos núcleos urbanos aislados han podido, hasta ahora, obtener resultados prácticos, y siempre con ayuda estatal (39). La Ley de 21 de julio de 1962 y la del Suelo—concretamente su artículo 177—articulan con verdadera generosidad los auxilios a las Corporaciones locales.

No sólo es conveniente fomentar la iniciativa privada y necesario auxiliar a los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales; debe disponerse también de órganos de gestión directa en la Administración Central que suplan a aquéllos en la forma prevista por las leyes. Fruto de una experiencia muy aquilatada fué la creación, por Ley de 30 de julio de 1959, de la Gerencia de Urbanización, como órgano de ejecución de la política urbanística del Ministerio de la Vivienda, a través de la Dirección General de Urbanismo (40).

En base a estos instrumentos, y con toda la gama de posibilidades enunciadas, cabe realizar una Política del Suelo eficaz y realista. Cómo encajar ésta con el Registro será objeto de estudio más adelante (41).

8. *Los solares y la especulación inmobiliaria.*

Decíamos que uno de los fenómenos, intolerable, es la especulación con los solares. Mientras hay que llevar las construcciones lejos del centro de las ciudades, en él existen solares que afean el contorno; y es indignante que muchas veces sencillamente se trata de que su propietario juega al alza, en espera de que, a medida que se agoten, vaya subiendo su precio (42).

(39) El Derecho urbanístico tiene tendencia al «Derecho foral administrativo». Las Leyes de Ensanche y Reforma Interior ya siguieron el sistema de dictarse para determinadas ciudades y ampliarse después a otras. La Ley del Gran Bilbao es de 17 de julio de 1945; la de Madrid, de 1 de marzo de 1946; la del Gran Valencia, de 18 de diciembre del mismo año; la de Barcelona y su comarca de 3 de diciembre de 1953. Y luego las «Cartas» de Barcelona y Madrid con preceptos urbanísticos tal vez injustificados. Un verdadero Taitas. Otro carácter tiene el regular el área metropolitana de Madrid.

(40) Su función está llamada a ser decisiva en el orden urbanístico.

(41) PEDRO BIDACOR sintetizó los objetivos de la Política del Suelo: redactar el plan nacional, realizar una política práctica, preparar directamente el suelo necesario.

(42) La encuesta, de que luego hablaremos, ha puesto de manifiesto que muchas veces coadyuvan a esta situación motivos jurídicos, surgidos o bus-

El legislador, un tanto ingenuo, dictó la Ley de Solares de 15 de mayo de 1945 y su Reglamento de 23 de mayo de 1947. En el preámbulo de aquélla se decía: «Sin una política firme contra la especulación del suelo dentro de las zonas urbanas o afectadas por planes de urbanización no habrá posibilidad de ofrecer a las familias españolas un hogar, ni a la sanidad una ayuda, ni a la moral un ambiente propicio para su desarrollo, así como tampoco será viable el establecimiento de industrias que traigan al país, con su creación de riqueza, el nivel económico que es menester alcanzar.»

Se autorizaba a los Ayuntamientos para expropiar aquellas fincas necesarias para realizar las vías, zonas verdes, parques, etcétera. Y arbitró una fórmula para obligar a edificar los solares; con tal fin, creó, «a efectos de información», un registro municipal de solares y permitió a los particulares construir dentro de unos plazos con sanción de expropiación si incumplían. El procedimiento para llevar a la práctica fines tan brillantemente enunciados consistía en un sistema de expropiación *sui generis*, bien a favor de los particulares, bien de oficio por los Ayuntamientos. Cuenta con preceptos tan pintorescos como el artículo 14—no único en nuestra legislación—, que obliga a que el pago se realice en «dinero de curso legal». Y con una declaración llamativa, según el artículo 4.º: «En lo sucesivo, todo solar o construcción comprendido en el artículo 1.º estará en venta, y podrá adquirirlo quien desee edificar para vivienda en las condiciones que esta Ley determina», precepto programático que enlaza otros igualmente ingenuos que todos conocemos.

Esta legislación se desenvuelve en un campo puramente teórico. Pocos comentarios ha producido; recordemos que ROCA SASTRE la califica de «extraña y confusa» y señala en ella errores técnicos de envergadura sin dedicarle mayor atención.

El gran problema a que quiso hacerse frente sigue en pie. Y es inútil insistir por el mismo camino. La Ley del Suelo, pro-

cados de propósito. Recordemos los apuros de la señora de quien habla GONZÁLEZ PALOMINO en su *Pseudo usufructo testamentario*; algunos Ayuntamientos han hecho constar que muchos solares pertenecen a personas jurídicas de Derecho canónico, o tienen titularidades complejas que, según ellos, les inmunizan de la obligación de edificar, al menos en la práctica.

mulgada cuando aún no se contaba con experiencia suficiente para comprobar la eficacia de la legislación de solares, incorporó a sus preceptos los de la Ley de 1945—artículos 142 a 151—, con alguna novedad, como la de que la venta-expropiación por sanción tendría lugar por el «valor urbanístico», no por el comercial; sus preceptos, indudablemente bien intencionados, siguieron sin aplicarse. Es más, del estudio de la Jurisprudencia, bastante abundante se observa que la edificación forzosa se ha utilizado fundamentalmente para librar a los inmuebles de inquilinos; este destino seguramente no fué querido por el legislador como objetivo, aunque no sea despreciable. Pero que la Ley de Solares sea un correctivo de la de Arrendamientos Urbanos es un destino insospechado; que en muchos casos hallará justificación, pero que en otros puede ser buena base de marrullerías para el comprador avisado y con habilidad maniobrera (43).

Es cierto que la legislación de Arrendamientos Urbanos es tachada generalmente culpable del problema de la vivienda y se pretende su derogación pura y simple, sobre todo por profesionales no jurídicos; cierto, también, que la posibilidad de finalizar el arrendamiento a través de las causas de la Ley del Suelo tiene defensores caracterizados (44). Y seguramente debe mantenerse regulada con cuidado. Pero hay algo más que eso, y vale la pena examinarlo someramente.

(43) Planteado recientemente el desarrollo de la legislación de edificación forzosa, y para conocer la realidad de su aplicación, la Dirección General de Urbanismo publicó su Circular número 1 de 1962 con datos para una encuesta detallada. Su resultado es claro: la legislación no se aplica. En los estudios realizados para el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid consta que hasta aquella fecha se habían tramitado 220 expedientes de solares en el registro municipal madrileño. Por contra, existía casi 1.500.000 m² de solares en el núcleo central de la capital y otros 6.000.000 más en los núcleos anexionados. Ciertamente, algún Ayuntamiento ha propugnado que los preceptos de solares han de aplicarse con «criterio político»; cualquiera sabe lo que se entenderá por tal...

(44) LÓPEZ JACOISTI, en un trabajo publicado en 1948 en el Anuario de Derecho Civil, y con referencia a la legislación de solares había puesto ya de manifiesto este interesante matiz. MARTÍN BLANCO ha estudiado los efectos de la construcción sobre el arrendamiento en su reciente trabajo. «La construcción como causa extintiva del arrendamiento urbano». Madrid, 1963.

Recordemos que el arrendamiento urbano finaliza, por acuerdo del Ayuntamiento, en las construcciones «provisionales», artículo 47-3; por demolición, en el caso que el propietario quiera edificar ajustándose a un plan, artículo 48-4, y en virtud de la inclusión de la finca en el Registro de solares, artículo 149; todos de la Ley del Suelo.

La obligación de edificar, ante todo, se aplica a los «solares» y este concepto ha sido ampliado o restringido, según las circunstancias, por una varia jurisprudencia que debía atenerse a textos legales dispares; buena prueba de ello en la aplicación de la legislación de arrendamientos rústicos y urbanos, en la referente al arbitrio de plusvalía, etc.

Parece que con la Ley del Suelo esta imprecisión debe terminar. Su artículo 63, en el apartado 3.º dice: «A los efectos de esta Ley, tendrán la calificación de solares las superficies de suelo urbano aptas para la edificación y urbanizadas con arreglo a las normas mínimas establecidas en cada caso por el plan; y si éste no las concretare 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.» Completan el concepto de «solar» en la Ley sus artículos 79-4, según el cual en ningún caso se considerarán solares los lotes resultantes de una parcelación o reparcelación ilegal; y 142-3, conforme al cual se aplica el concepto de solares a las fincas donde existan construcciones paralizadas, ruinosas, derruidas o inadecuadas.

Bien, pero, ¿estamos ante una situación clara? Mucho tememos que no y que una vez más habrá que esperar las decisiones jurisprudenciales para encuadrar el concepto. Veamos: ante todo, la expresión «a los efectos de esta Ley...», a la que somos tan aficionados y que plantea nada menos que la correlación entre disposiciones y en sus bases fundamentales. Si, como acabamos de indicar, hay que tener en cuenta, entre otras, la legislación de arrendamientos rústicos y urbanos, ¿cómo se resolverán los conflictos? Parece que puede afirmarse, sin lugar a dudas, que el concepto de «solar» y sus consecuencias han de atenerse a las precisiones de la Ley del Suelo, que regula específicamente esta materia; y que las normas que aporta deben servir, con preferencia a cualesquiera otras para resolver los casos dudosos.

Por ello, para calificar como «solar» una finca, habrá que atenerse, en primer lugar, a las previsiones del planeamiento (45);

(45) Hemos aludido repetidamente a las «previsiones del planeamiento»; huelga aclarar que nos referimos a los documentos y determinaciones de los planes generales y parciales, a las Ordenanzas de edificación y uso del suelo, a los proyectos de urbanización etc. Todo ello se clarifica por la obligación

en su defecto, a la descripción del artículo 63 de la Ley del Suelo y sus complementarios. Ahora bien: tal vez no sea muy útil remitirse, para obtener un resultado de consecuencias tan importantes, a normas concretas diluidas en una ordenación. Además, la rigidez del artículo 63-3 se comporta mal con nuestra realidad rural. Si MANUEL BALLBÉ pudo decir que «no hay solares en el reino de la Naturaleza» (46) habrá que concluir, parodiándole, que apenas existen solares en el territorio nacional; porque pavimentación, aceras, abastecimiento de agua, alcantarillado y alumbrado son, cuando coinciden, una afortunada excepción.

También habrá que interpretar con sentido lógico la sanción que impone el artículo 79-4 citado; pues si por proceder de parcelaciones o reparcelaciones ilegales una finca deja de ser «solar», con las cargas que suponen: aumento de contribución, obligación de edificar, etc., ¿qué más quiere el avisado especulador?

Nos encontramos, por otra parte, con algunas dificultades más. Por ejemplo, en «suelo rústico» no se puede edificar más que en la proporción de un metro cúbico, como máximo, por cada cinco metros cuadrados de superficie—artículo 69 LS—; pero en el mismo precepto se sientan excepciones lógicas: las que señale el Ministerio de Agricultura, las vinculadas a determinados terrenos, las que «desarrollen un fin nacional, social, asistencial, educativo, sanitario o turístico que exija emplazarlas en determinado lugar, las unifamiliares», etc. A simple vista resalta lo fácil de una interpretación extensiva. Y en tales supuestos, el suelo sobre el que se edifica, ¿no es solar?; ¿es posible exigirle el conjunto de servicios urbanos que impone el artículo 63?; ¿qué puede resultar de ello? Nos limitamos, por ahora, a enunciar los interrogantes.

En cuanto a ampliación del concepto a las edificaciones paralizadas, derruidas, ruinosas, inadecuadas, inhabitables, etc., es una consecuencia natural del régimen del registro municipal de «solares», que debería más bien denominarse de «inmuebles de edificación forzosa», ya que el único denominador común entre

que el artículo 43-2 de la LS impone a los Ayuntamientos: deben informar, por escrito y en el plazo de un mes, sobre la situación urbanística de las fincas.

(46) Lo recuerda GARCÍA DE ENTERRÍA, en las conferencias de Sevilla, nota 34.

todas las fincas que ingresan en él es éste. Los artículos 1.º de la Ley de Solares y 3.º de su Reglamento describen los supuestos con bastante precisión, que ha sido tamizada por copiosa jurisprudencia.

El fracaso práctico de la legislación de solares ha impuesto su revisión (47). Hubiera sido inútil limitarse a correcciones de estilo; es más práctico—y más honrado—reconocer que el camino emprendido no era el adecuado. Para ello el legislador, con ejemplar valentía, lo ha reconocido en la Ley de 21 de julio de 1962, que contiene, a este respecto, una sensacional innovación al establecer dos situaciones jurídicas: la de la finca, conceptuada como solar a efectos de su inclusión en el registro municipal, sujeta a la obligación de edificar en plazo determinado, claro y cierto; e incumplida dicha obligación, la necesidad de su constancia en el Registro de la Propiedad, que le confiere la consideración de «carga real» y da lugar a un rápido y eficaz procedimiento de enajenación.

Puede afirmarse que uno de los motivos del fracaso de la legislación de solares—y subsiguientemente de los artículos de la Ley del Suelo sobre edificación forzosa—reside en la dificultad del procedimiento. Nada hay más inútil que hacer declaraciones en preceptos legales si no se les dota de un sistema eficaz para llevarlas a la práctica. Y el procedimiento de enajenación forzosa en la Ley de 1945 y en la del Suelo son excesivamente complejos. De ahí el acierto con que el legislador autorizó en la Ley de 21 de julio de 1962 a regular los trámites de dicha enajenación.

La experiencia obtenida de los procedimientos de ejecución sobre inmuebles permite articular uno más adecuado, inspirado en el extrajudicial hipotecario (48) y en que la intervención del No-

(47) La Comisión de estudios y propuesta de textos legales creada por el Ministerio de la Vivienda por Orden de 28 de noviembre de 1962 (B-G del 18 de diciembre) y que sigue el sistema que propugna CASTÁN en la obra citada para estudiar los proyectos: intervención de administrativistas, civilistas, economistas, políticos y técnicos de diversas materias, etc., ha redactado un anteproyecto de decreto sobre edificación forzosa y registro municipal de solares, en trámite de aprobación. Se ha pretendido: un realismo riguroso, la precisión de conceptos necesaria y la simplificación posible.

(48) La expresión «carga real» tiene viejo sabor hipotecario; se utilizó en el primer Reglamento de la Ley, y es muy clara. El señor TRIAS BERTRÁN, en su discurso como ponente de la Ley de 21 de julio de 1962, se refirió indirectamente al procedimiento extrajudicial hipotecario.

tariado dé mayor seguridad y facilidades para obviar los obstáculos nacidos de las titularidades. Cabe esperar que las nuevas normas, si se aplican con fe y energía, den sorprendentes resultados. Y en todo caso la existencia de dos procedimientos paralelos cuenta con abundantes precedentes en las leyes rituarias y en las hipotecarias.

Con este instrumento la Política del Suelo va a disponer de un medio de proposiciones insospechadas para obligar a cumplir la edificación forzosa. Claro está que no se trata de «rellenar» masivamente los cascos urbanos, congestionar el tráfico ni admitir la elevación indiscriminada de las construcciones. Nada de eso; precisamente en los planes de ordenación y sus documentos anejos será donde se señale qué es lo que se debe construir, cómo y cuándo; al aprobarlos, con minuciosos trámites e información pública, se sopesarán ventajas e inconvenientes. Y, una vez decidido lo que haya que hacer, la nueva legislación garantizará su puesta en práctica.

9. *La presión fiscal.*

Anotemos, por último, un medio hábil de Política del Suelo; muy elemental, y, paradójicamente, muy difícil de utilizar. Salta a la vista que uno de los medios de obligar a edificar es crear unos impuestos progresivos de forma que cuando su monto absorba el beneficio torticero que se espera, quiebre la resistencia pasiva. Así, tan sencillo, huele a arbitrio. Pero es indudable que se puede y debe emplear.

La Ley del Suelo—artículos 162 a 164—regula un «arbitrio no fiscal sobre edificación deficiente», cuyo objeto son: los solares situados en el casco de la población, las construcciones paralizadas, ruinosas, derruidas, etc., y los edificios de «altura insuficiente respecto de la permitida y que sea normal en el sector». Y en el 186 establece el «arbitrio sobre solares sin edificar» que se impone en los «polígonos afectados por el planeamiento», se aplica conforme a las normas de Régimen Local y es progresivo, con tope del 2 por 100.

Se ha dicho que el impuesto progresivo produce efectos con-

trarios a los queridos, puesto que el propietario «traslada» la carga al comprador, que ve, así, incrementado el precio del solar, y, por ende, de la construcción. Esto tal vez sea cierto; pero es pueril dejar ese juego libre. No se trata solamente de imponer un arbitrio, sino de obligar a edificar en plazo perentorio; conjuntamente, ambas medidas deben producir efecto. Si hasta ahora no lo obtuvieron sin duda fué porque el proceloso mar de nuestra legislación ofrece con demasiado harta frecuencia puertos donde protegerse. Y porque las cuestiones de competencia impiden siempre, en último término, la eficacia de las previsiones legislativas.

Tanto los «beneficios fiscales», acicate para la iniciativa privada, como la mayor imposición que sancione el incumplimiento de la obligación de edificar, pueden y deben manejarse. Con ponderación, por supuesto, pero enérgicamente.

Un medio de presión fiscal son también las «contribuciones especiales». Se hallan previstas en el artículo 181-1-b) de la Ley del Suelo «por obras, instalaciones o servicios», a efectos de que se incluyan en el presupuesto especial de urbanismo. Asimismo, su artículo 193 se refiere a los casos en que aquéllos se provocaron de un modo especial por determinadas personas o beneficiasen únicamente a algunas.

Dentro de tal grupo de exacciones debe hallarse el llamado «canon de urbanización», en que se materializa la aportación de los interesados a la obra urbanizadora, obligatoria según los artículos 67-3-a), 114 y concordantes de aquella Ley, y cuyo carácter concreta el artículo 12 del Decreto de 13 de febrero de 1948. Aunque se aplica normalmente—sobre todo en Madrid, centro piloto en cuestiones de Urbanismo—, carece de una regulación adecuada, si bien el número de recursos interpuesto contra su aplicación no es elevado, lo que significa una general aceptación de la necesidad del mismo (49).

(49) El tema está previsto en la legislación especial de Barcelona en cuanto a su régimen fiscal, y parece que debidamente desarrollado, aunque se carezca de experiencia de aplicación.

10. *Política del Suelo y pronunciamientos registrales.*

A lo largo de esta exposición hemos procurado indicar algunos aspectos de la Política del Suelo, cuya conexión con los pronunciamientos del Registro es evidente. No hay ningún otro medio para asegurar las decisiones urbanísticas que el arroparlas con los principios registrales. Salvo esta Institución, no existe otra que ofrezca, a un mismo tiempo, garantías de publicidad y legalidad suficientes. Y hay que estimar que el legislador que siempre acudió al Registro en busca de seguridad no estaba obcecado (50).

Ahora bien: ¿estamos seguros de que la técnica registral inmobiliaria actual es adecuada para hacer frente a todos estos problemas? Sinceramente, creemos que no, y habremos de ajustarla, o, como decíamos, atenernos a las consecuencias.

Por otra parte, ¿qué puede ocurrir, por ejemplo, con la defensa de las titularidades?; ¿qué con la publicidad básica del Registro? Van a chirriar los principios y tendremos que arbitrar fórmulas nuevas, con espíritu generoso, aunque con feroz intransigencia en cuanto se pretenda desconocer los derechos fundamentales que debemos defender. Esto obliga a estar continuamente en alerta y a un trabajo duro; pero hay que realizarlo.

En orden a esta «apertura» van las siguientes consideraciones. Hemos pretendido sintetizar en unos cuantos supuestos concretos la multiplicidad de fenómenos urbanísticos con reflejo registral. Pensemos que lo difícil es el diagnóstico y que el tratamiento no podrá ser muy distinto en las demás ocasiones.

A.—*Referencias en la Ley al Registro.*

Tanto se ha dicho que la Ley del Suelo es compleja—carácter común a todo el Derecho urbanístico—que no estará de más comentar los preceptos en que se refiere al Registro de la Propiedad; al menos, así, la elemental consulta será fácil. Ante todo,

(50) Pensar que baste el que existan previsiones en el planeamiento sin materializarlas en cuanto a fincas determinadas es un tanto utópico. Ver REGUERA SEVILLA, *La legislación urbanística y sus repercusiones en el Derecho civil*, en «Estudios de Derecho Privado», I, Madrid, 1962...

la Exposición de Motivos, en su apartado VIII, se muestra un tanto vaga: «La Ley... se refiere a la inscripción en el Registro de los actos relacionados con la ordenación urbana.» Poco expresivo para calibrar qué se proponía el legislador. En el resto del articulado, y por el orden del mismo, las referencias son:

I. *Usos provisionales. Artículo 47-2.*—Establece que si no hubieren de surgir dificultades para la ejecución de los planes, sobre los terrenos podrán autorizarse «usos u obras justificadas de carácter provisional», con la obligación de ser demolidas, sin derecho a indemnización, cuando el Ayuntamiento lo acordare. La «autorización, aceptada por el propietario, deberá inscribirse bajo las indicadas condiciones en el Registro de la Propiedad». Las consecuencias materiales de esta fórmula son trascendentes porque, según ya antes indicamos, las fincas estarán exentas del régimen especial de arrendamientos rústicos y urbanos y serán desalojadas por virtud de orden del Ayuntamiento—u órgano urbanístico competente—para ejecutar los proyectos de urbanización.

Es decir, que una finca cuyo destino en el planeamiento es zona verde pública puede ser utilizada como «verde agrícola», y arrendada para su cultivo mientras no se vaya a llevar a efecto su conversión en parque, jardín, zona forestal, etc. Y que en un espacio no previsto para edificación cabe realizar una construcción y arrendarla. Esto tiene, en nuestro país, en que las cosas provisionales duran a veces tanto tiempo, un interés extraordinario. Y es pura lógica.

Nada se dice en cuanto al procedimiento de aplicación de este precepto; el artículo 209 de la misma Ley se refiere, con carácter general, a lo establecido en la legislación hipotecaria. Y en base a la doble legislación se ha procedido en los casos que conocemos en la forma siguiente: en el acuerdo del órgano urbanístico competente—normalmente el Ayuntamiento (51)—se ha descrito el

(51) La competencia para adoptar acuerdos los órganos urbanísticos con referencia al Registro de la Propiedad está clara en la Ley del Suelo, pero ha de ser examinada en cada caso concreto. Llamamos, no obstante, la atención sobre el artículo 196, que permite que el órgano superior «avoque» la competencia del inferior y el 197 sobre competencias compartidas. Creemos que en futura reforma del Reglamento Hipotecario debe exigirse que los documentos administrativos consignen el precepto en cuya virtud se expiden.

inmueble conforme a los datos del Registro, actualizados, si es necesario, con descripción facultativa que incluya «cotas» de los linderos, forma de éstos, etc., y se han citado los datos registrales; se ha hecho referencia al informe técnico sobre la autorización y se ha consignado el cumplimiento de los requisitos legales, que la resolución es firme y ha sido aceptada por el propietario por instancia o comparecencia. Mediante certificación, expedida por duplicado por el órgano que adoptó el acuerdo, se ha presentado éste en el Registro, y en él por nota marginal a la última inscripción de dominio del inmueble se ha consignado: el uso o la obra provisional autorizada, el precepto legal base del acuerdo, la fecha de éste y el órgano urbanístico que lo adoptó. Estimamos que el solicitante debe acreditar ante el órgano urbanístico competente su titularidad sobre la finca y el estado de cargas de la misma si éstas pudieran influir en la adopción de acuerdo.

A efectos registrales, la autorización de «usos provisionales» tiene mucha importancia. En primer lugar, debe incluirse en las certificaciones de titularidad y cargas, pues, aunque se trata de una limitación legal que impone el artículo 47, lo cierto es que para el tercero, o para el simple consultante del Registro, no hay otro medio hábil de cerciorarse de tal estado, que puede llegar, como indicábamos, a la demolición sin indemnización de un edificio. Y habrá de recogerse en la referencia a las cargas de los asientos posteriores a la extensión de aquélla.

La nota marginal no tiene plazo de caducidad—salvo que en el acuerdo se haya consignado, lo que es posible, ya que la Ley no lo prohíbe—; deberá cancelarse en virtud de acuerdo firme del mismo órgano urbanístico que adoptó el de autorización, del superior jerárquico, en su caso, y, claro está, por resolución judicial firme que así lo determine.

Pero ¿qué ocurrirá con los asientos posteriores con ella relacionados? Pensemos, por ejemplo, en un caso concreto: sobre una finca, no edificable conforme al planeamiento, se autoriza la construcción de pabellones para industria, con carácter provisional y conforme al artículo 47 de la Ley del Suelo. Extendida la nota marginal en el Registro, se inscribe después la declaración de obra nueva y más tarde la constitución de una hipoteca que grava

la totalidad de la finca (52). El Ayuntamiento acuerda la demolición del inmueble y lo comunica al Registrador para que cancele la nota marginal—creemos que debe hacerse constar así expresamente, con descripción del inmueble e indicación de la fecha del acuerdo que ha de cancelarse—; ¿qué pasa con la inscripción de obra nueva?, ¿hay que cancelarla?, ¿qué ocurre con la inscripción de hipoteca?

Recordemos las siguientes cuestiones: que, según los artículos 79 y 80 de la Ley Hipotecaria, procede la cancelación, total o parcial, cuando se extinga o reduzca el inmueble; que, en virtud del apartado primero del 110 de la misma, la hipoteca no se extiende por ministerio de la Ley a la nueva construcción de edificios donde antes no los hubiere, pero sí a las nuevas plantaciones, obras de riego, etc.; que, según el apartado segundo de dicho artículo, la hipoteca se extiende a las indemnizaciones por expropiación forzosa, y en el supuesto que estudiamos el propietario no podrá percibirla por la edificación o plantación—es uno de los requisitos legales—, pero sí normalmente por el suelo. ¿Podría aplicarse aquí la doctrina del artículo 107, apartado décimo, de la Ley Hipotecaria en cuanto a bienes sujetos a condiciones resolutorias expresas?

II. *Servidumbres, artículo 55-3.*—En él se consigna simplemente: «Los actos administrativos de constitución, modificación o extinción forzosa de servidumbre serán inscribibles en el Registro de la Propiedad en la forma prevista para las actas de expropiación.»

Esto nos resuelve el aspecto formal de la cuestión: la servidumbre se inscribirá mediante acta administrativa de su constitución—si no se hubiere otorgado escritura—, acompañada de la de pago de la indemnización o documento de depósito o consignación en su caso; y se aplicarán todas las peculiaridades de la titulación de expropiación forzosa (53).

(52) La situación jurídica pudiera tipificarse mediante «propiedad superficial», con separación de suelo y vuelo. Ver el artículo 161-4 de la LS, en relación con el derecho de superficie. No se nos oculta la dificultad intrínseca de la cuestión. Ver Roca SASTRE, *Ensayo sobre el derecho de superficie*. «R. C. D. I.», extraordinario, 1961.

(53) Puede verse al respecto nuestros «Problemas de expropiación forzosas», conferencia en la Academia Matritense del Notariado en 1958

Ahora bien: quedan todas las cuestiones de fondo que las servidumbres en su aspecto urbanístico plantean (54). Sobre todo la legislación y la doctrina hipotecaria son tan escuetas en cuanto a esta institución que no tenemos asidero apenas en qué engarzarla. Y es que para los legisladores de 1861—y para sus fieles seguidores—las cuestiones «físicas» eran *res vilis*, y la servidumbre suele ser el reflejo de una situación física.

Por lo que se refiere a los preceptos hipotecarios, el artículo 13 de la Ley se limita a determinar que la servidumbre deberá hacerse constar en el historial del predio sirviente y que, como cualidad del mismo, podrá consignarse en el del dominante; el artículo 108 de la misma reafirma su unión con el fundo al especificar que únicamente podrá ser hipotecada conjuntamente con el dominante. Y el artículo 5.º del Reglamento, cuya desgraciada redacción es evidente (55), señala que «quedan exceptuadas de la inscripción... Tercero: Las servidumbres impuestas por la Ley que tengan por objeto la utilidad pública o comunal».

La jurisprudencia de la Dirección General de los Registros y del Notariado ha tenido ocasión de puntualizar ciertos extremos en algunas Resoluciones—pocas en número, ricas en contenido—, que esperamos hayan de multiplicarse en el futuro por el auge de la institución y la novedad del tema. En efecto, la de 27 de octubre de 1947 afirmó que la elasticidad que la doctrina atribuye al derecho real de servidumbre está amparada por el régimen de libertad de pactos establecido por el Código Civil, y puede consistir en una amplia limitación de las facultades dominicales que no impida el que se consigne en el Registro la extensión del derecho. Y la de 26 de octubre de 1938 señaló: haciendo abstracción de las posiciones que puedan sostenerse doctrinalmente acerca de si la servidumbre es limitativa o restrictiva del dominio o corres-

(54) Tiene el tema gran importancia y esperamos poder tratarlo en trabajo independiente.

(55) Recordaremos, aunque parezca ocioso, que los antecedentes del artículo 5.º declaraban no «exceptuados de la inscripción», sino de la «obligatoriedad de la inscripción», los bienes a que se refiere; y esto es lo correcto. En la reforma de 17 de marzo de 1959 la Comisión intentó dar una redacción adecuada que no fué posible por la oposición de algún Ministerio. Incluso se ha sostenido, y no faltan razones, que también debiera ser «obligatoria» la inscripción de tales bienes. Ver IGNACIO MARTÍNEZ DE BEDOYA, *Reflexiones*, «R. C. D. I», mayo-junio, 1959.

ponde a sus desenvolvimientos crediticios, si es una *qualitas predii*, que afecta a su constitución física, cuando por su notoriedad está a la vista de todos y tiene vida independiente del Registro, es lo cierto que en nuestro Derecho positivo la servidumbre es un gravamen y constituye un derecho real. Doctrina acorde con las palabras terminantes del artículo 2.º, número segundo, de la Ley Hipotecaria.

La inscribibilidad de las servidumbres urbanísticas se halla fuera de toda duda; aparte la regla general del artículo 209 de la Ley del Suelo, ya citado, está el precepto expreso que hemos transcrito al comienzo de este apartado: el artículo 55-3.º, que declara «inscribibles» los actos administrativos de constitución, modificación y extinción forzosa. ¿Cómo juegan estos preceptos en relación con la desgraciada fórmula del 5.º del Reglamento Hipotecario? A nuestro juicio, no hay problema: las servidumbres se inscriben, aunque «tengan por objeto la utilidad pública o comunal»; lo abona el que la Ley del Suelo es precepto posterior y de superior rango; y el sentido común. Porque, ¿qué quiere decir lo de «utilidad pública o comunal»? (56), ¿cabe identificarlo con las servidumbres públicas?, pero ¿es que las servidumbres urbanísticas no tienen mediata o inmediatamente siempre por objeto la utilidad pública o comunal?

Nada nos dice la legislación urbanística sobre reglas para la inscripción de estas servidumbres—salvo la referencia, ya transcrita, a la legislación de expropiación forzosa—; y es tal la gama de posibilidades que habrá que estar al caso concreto para señalar las circunstancias, habida cuenta de que se tratará de un asiento de gravamen.

Tal vez el problema más importante surja al determinar, en algunos casos, la persona a cuyo favor se inscriben. Veamos, por ejemplo, la servidumbre pública de *non aedificandi*; con ella se grava una zona verde que ha de conservar tal carácter al ejecutar el planeamiento; así se deduce del artículo 56 de la Ley del Suelo, «expropiación e imposición de servidumbres sobre te-

(56) Esta frase persiste por un mal entendido respeto a los legisladores anteriores, que, cuando acertaban, merecían tal consideración; pero que también, como ahora—aunque menos—, incurrian en imprecisiones y lugares comunes. Cualquiera que haya formado parte de una Comisión legislativa recordará cómo se pasa, sobre ascuas, al tratar algunas de estas cuestiones.

renos que no resultaren edificables», en relación con el 55-1, «cuando para la ejecución de un plan no fuere menester la expropiación del dominio y bastare la constitución de alguna servidumbre...». En tal caso, si no hay avenencia con el propietario, se aplica el procedimiento de expropiación—artículo 55 LS—, se impone la servidumbre, si procede, y el acta con los documentos complementarios se ha de inscribir; pero ¿a favor de quién? Indudablemente, hay dos posibilidades: o a favor del órgano urbanístico que ejecutó y satisfizo el precio de expropiación, o a favor de la Administración representante del interés general, que ha de defenderse. Aceptamos que existe imprecisión, de la que no puede deducirse que haya imposibilidad de extender el asiento (57). Por reducción al absurdo llegamos a la misma conclusión; supongamos que por una conciencia farisaica se estima que no cabe practicar la inscripción en tales términos; ¿cuál sería el resultado? Muy fácil: o mantener a la fuerza pública en constante vigilancia para que no se conculque la zonificación, o pretender que el hecho de no estar edificada, unida a la pseudo-publicidad de las disposiciones legales, es suficiente para que se conozca la imposibilidad de construir sobre la finca. Y cargar rayos y truenos sobre el vendedor poco escrupuloso o sobre el adquirente ignaro, mediante la aplicación del artículo 50-4 de la Ley del Suelo, que ofrece una acción para «resolver» (58) el contrato e impone la indemnización de daños y perjuicios. Todo ello se evita mediante la inscripción en el Registro de la Propiedad; aparte, claro está, todas las demás medidas.

En el mismo caso estamos al contemplar la servidumbre de *altius non tollendi*, que limita la edificabilidad en volumen o altura, a la que se refiere el artículo 70-2 de la Ley del Suelo, en relación con el 98-2, que da, para ella, normas especiales de valoración. Esta servidumbre es de corriente aplicación como resultante de pacto, con carácter privado; y no hay otra forma que

(57) Las titularidades estatales y, en general, las públicas, son imprecisas, como ha puesto de relieve el trabajo realizado por los Registros a instancias de la Dirección General de Patrimonio del Estado, una de cuyas consecuencias debe ser aclararlas; pero no podemos ampararnos en imprecisiones para eludir problemas.

(58) Seguramente se trata de una acción «rescisoria». Ver nuestra ponencia al I Congreso de Derecho Registral.

garantice al dueño del predio dominante la persistencia de la situación física que ampara.

Hemos de hacer siquiera una ligera referencia, al llegar a este punto, a los denominados *Estatutos de Limitaciones*, conjunto de reglas establecidas para garantizar la estabilidad de las urbanizaciones (59). No entramos en el estudio de su naturaleza jurídica, pero hemos de afirmar su inscribibilidad, sin lugar a dudas, y esto en base a las siguientes consideraciones: ningún precepto de nuestra legislación se opone a ella; se amparan en la libertad de pactos establecida por nuestro Código Civil; y su trascendencia real, nacida de su oponibilidad a terceros—única razón de su existencia—es indudable.

Los «estatutos de limitaciones» proliferan y han dado lugar a cierta actitud expectante, tal vez porque la falta de normas y alguna imprecisión en los títulos no arrojaban la suficiente claridad. Ante ellas, la función calificadora se ha endurecido, y es lógico; hay que evitar la inclusión, no sólo de cláusulas contrarias a las leyes, sino las de naturaleza obligacional; los autores hacen referencia a cláusulas no aceptables—que no vivan negros, que sólo vivan aristócratas—, y a otras más complejas que ahora no vamos a examinar.

Caben, ciertamente, determinaciones sobre los siguientes extremos: volumen, altura, estilo y materiales de las edificaciones; señalamiento de distancias, trazado viario y espacios libres; destino de los inmuebles, conservación y otras semejantes (60).

Hay, sí, una cuestión muy sutil: los «estatutos de limitaciones», ¿pueden ser contrarios a las previsiones del planeamiento?; de otra forma expresado, ¿las determinaciones de los planes de ordenación son, siempre, *ius cogens*? Lo más sencillo sería someterlos previamente al examen del órgano urbanístico competente; pero ello dilataría las operaciones y, salvo en la Administración Central, difícilmente se obtendría una calificación en regla. Podemos afirmar que las determinaciones del planeamiento son de derecho necesario, es decir, no admiten pacto en contrario, en

(59) ROCA SASTRE, con su maestría habitual, aludió a ellas en su magnífica ponencia sobre «Servidumbres», en el I Congreso de Derecho Registral, con el deseo de hallar el substrato romanístico de la institución.

(60) Sería de desear que los Notarios y Registradores dieran a conocer su experiencia sobre estos extremos.

sus normas fundamentales: fincas edificables o no, zonas verdes o espacios libres, trazado viario, zonificación o especificación de usos: residencial, industrial, comercial, etc. (61). Por supuesto, cabe que aunque el planeamiento autorice un determinado volumen, se establezca en los «estatutos» limitación mayor.

El establecimiento del «estatuto de limitaciones» podrá tener lugar mediante el otorgamiento de escritura por todos los titulares interesados que así especialmente lo convengan; también por la unilateralmente otorgada por el sólo titular de la finca a que afecten; o mediante acuerdo del órgano urbanístico competente, a solicitud de todos o algún interesado, e incluso de oficio si así lo estima oportuno en garantía del planeamiento; por analogía deberán cumplirse los trámites del artículo 32 de la Ley del Suelo en este caso. Parece evidente que podrá incluirse como una estipulación más de cualquier otro acto o contrato.

Pudiera ser recomendable utilizar el precedente de la legislación de propiedad horizontal, cuya regulación de los elementos comunes da base para el montaje de los «estatutos de limitaciones». Incluso para un problema más grave: la determinación del fenómeno asociativo que ha de garantizar, cuando las fincas pertenezcan a diversos propietarios, el fácil desenvolvimiento de los preceptos sobre aportación de fondos para conservación, gastos comunes, etc.

En el Registro se hará constar mediante inscripción en la finca afectada, si es una sola; si son varias, por inscripción extensa en la principal y concisa en las otras. Además de las circunstancias generales del asiento, en cuanto sean aplicables, se harán constar todas y cada una de las limitaciones del «estatuto» que tengan carácter real; y se exigirá la precisión de su extensión si cupieran dudas, defecto que, como es lógico, se estimará subsanable. La inscripción se practicará, pues se trata de un derecho subjetivamente real, en favor de quienes sean titulares de los predios vinculados. Como limitación del dominio, deberá consignarse en las certificaciones de cargas que se expidan.

Si se hubiera establecido voluntariamente, podrá cancelarse mediante escritura en que presten su consentimiento todos los titu-

(61) En cuanto al volumen concreto, la cuestión es muy compleja. Véanse los artículos 46 y 187 de la Ley del Suelo.

lares interesados, a los que se exigirá, por ser acto dispositivo —tanto en la constitución como en la cancelación—, la capacidad y facultad de disposición correspondientes. En otro caso, o si no consintieren todos los interesados, podrá cancelarse por acuerdo firme, del órgano urbanístico competente o por resolución judicial que así lo ordenen. La modificación deberá estimarse cancelación parcial y se aplicarán los mismos requisitos. Parece que podrá aceptarse la renuncia unilateral de un titular a lo que le beneficie, siempre que siga sujeta la finca a las limitaciones en favor de los demás; salvo que todos consientan en la exclusión del inmueble, que en este caso quedará liberado de las cargas y privado de los beneficios.

¿Qué ocurrirá si un plan aprobado con posterioridad contiene determinaciones contrarias al «estatuto»? En principio, el planeamiento urbanístico es de «orden público», y no cabe alegar frente a él derechos adquiridos. Así se deduce de los artículos 48 y 49 de la Ley del Suelo, que precisan la situación de las edificaciones, instalaciones o industrias que resulten disconformes con el nuevo régimen urbanístico, y a las que sitúa en una especie de cuarentena: «fuera de ordenación», mientras no sea necesario derribarlas; también del 22-3 de la misma, que otorga como indemnización a los peticionarios de licencias de construcción, si se suspende su concesión con vistas a la redacción de un plan el «coste oficial de los proyectos»; del 92-1-c), en el que se da trato de favor a las «parcelas fuera de ordenación» por modificaciones de planes; y, por último, de la disposición transitoria séptima de dicha Ley, que impide se apliquen previsiones de los planes en vigor contrarias a su texto.

Habrà que deducir que no será posible la pervivencia de una urbanización contraria a un plan urbanístico posterior; ahora bien: si la situación jurídica se ha consagrado mediante el otorgamiento de un título y su inscripción en el Registro parece indicado que la modificación haya de formalizarse mediante acuerdo del órgano urbanístico que ejecute, en concreto, las normas del planeamiento, firme o consentido. Indudable resulta que si el plan introduce una modificación en la situación urbanística compatible con la subsistencia de ésta, se tratará únicamente de adaptarla; así se ha previsto un trazado viario que lleve una

carretera por donde había un parque de la urbanización, la adaptación tendrá lugar, indirectamente, a través de los actos administrativos de ejecución de los planes: en este caso, la expropiación del suelo (62).

En relación con los problemas de servidumbres urbanísticas, es de interés la regla del artículo 55-2 de la Ley del Suelo: las servidumbres privadas que estén en contradicción con los planes podrán expropiarse. Por ejemplo, un inmueble tiene sobre otro contiguo servidumbre de luces y vistas establecida contractualmente; en los planes se ha previsto que la edificación sea continua, sin distancias, en manzana cerrada. El órgano urbanístico, de oficio o a instancia de cualquier interesado, seguirá expediente de expropiación de aquella servidumbre, cuya inscripción será cancelada. Si la extinción beneficia económicamente al dueño del predio sirviente, que puede así aprovechar el suelo, deberá satisfacer el justiprecio.

Hay un precepto en la Ley del Suelo, al tratar de la legitimación de expropiaciones e imposición de servidumbres de interpretación compleja. Se trata del artículo 56, cuya primera parte ordena que la ejecución de los planes en cuanto a las fincas que no sean edificables debe llevarse a cabo dentro del plazo de diez años desde la entrada en vigor del plan; con ello pretendió el legislador, con buen sentido, que no se dejara a los propietarios en situación de no poder edificar ni percibir las indemnizaciones correspondientes, ya que la natural pereza de la Administración puede tender a olvidarse de estos casos; tampoco es ninguna novedad, puesto que la misma previsión adoptó la Ley de Régimen Local en su artículo 153.

Pero el número 2 de aquel artículo establece una consecuencia: si en dicho plazo la Administración no procedió a expropiar el

(62) Queremos hacer constar una grave cuestión. Las expropiaciones que realiza Obras Públicas no tienen reflejo en el Registro de la Propiedad, tal vez por una interpretación extensiva del artículo 5.º del Reglamento Hipotecario, pues el suelo expropiado normalmente se destina a vía pública. Pero, según la inscripción, el propietario sigue siéndolo de la superficie expropiada y pagada, y ello puede dar lugar a confusiones y perjuicios, no sólo del Estado, sino de las entidades de crédito y de los particulares. Debía aplicarse rigurosamente el párrafo segundo del artículo 6.º del Reglamento Hipotecario y hacer constar por nota marginal la operación realizada; lo que impondría, tal vez, mayor rigurosidad al expediente y evitaría que se pagara a quien no es dueño, según el Registro.

dominio o imponer servidumbre, el propietario podrá requerirla para que lo efectúe en el plazo de los tres meses siguientes y «si no la llevare a cabo recobrará el libre ejercicio de sus facultades dominicales». La medida es oportuna salvaguardia de los particulares; pero ¿cómo funciona?; ¿qué se entiende por recobrar el «libre ejercicio de las facultades dominicales»?; si la finca es zona verde, ¿dejará de serlo?, ¿se modificarán, así, los planes?; en otro caso, ¿para qué sirve la declaración?

Vamos sólo a referirnos al aspecto privado. El artículo 50 de la Ley del Suelo, impone la obligación de hacer constar la situación urbanística de los predios en determinados casos al enajenarlos; si una finca fué incluida en zona verde y han transcurrido diez años desde la vigencia del plan sin que se ejecute, aquella obligación parece que no regirá. Pero ¿qué puede ocurrir? Supongamos que en el Registro consta el carácter no edificable de la finca—por haberlo así solicitado el propio interesado, tal vez a efectos contributivos, o por acuerdo del órgano urbanístico—, pero no se ha seguido expediente de expropiación ni otorgado documento de imposición de servidumbre. Transcurridos diez años desde la vigencia del plan, el propietario solicita del Registrador que cancele por caducidad aquella expresión registral, ¿podrá accederse a ello? Dejamos aparte la prueba de las circunstancias negativas: que no se ha modificado el régimen urbanístico, que no se ha iniciado el repetido expediente, y aceptamos que todo ello quedó claro; pero ¿cómo proceder en cuanto al fondo? Tal vez la solución sería cancelar; mas con ello sigue la madeja sin desenredar, ya que lo que habrá desaparecido es el signo de advertencia a los adquirentes y la posibilidad de ejercitar la acción prevista en el apartado 4 del citado artículo 56, antes comentada.

Este supuesto, nada extraño, tiene tanta complejidad como la situación que puede producirse con el «derecho de reversión». En efecto, la Ley del Suelo, en su artículo 90-2, determina que los terrenos que se hayan expropiado por su valor «inicial» por su destino de viales parques y jardines, si dentro de los treinta años siguientes se destinaren a otro objeto quedarán sujetos al «derecho de reversión». Este, según el artículo 151-2, rige también en la enajenación forzosa de solares. Y conforme al artículo 69 del Reglamento de Expropiación Forzosa de 26 de abril de 1957 «cuando

se dé alguna de las causas legitimadoras de la reversión procederá ésta, aun cuando los bienes o derechos hayan pasado a poder de terceros adquirentes por la presunción del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, sin perjuicio del derecho de repetición de los mismos contra quien proceda por los daños y perjuicios ocasionados»; los terceros adquirentes tendrán derecho a ser oídos. Salvada la redacción ambigua, lo que parece haberse querido introducir es una excepción más al principio de fe pública registral (63).

Los dos problemas examinados, en los que la relación del Urbanismo con el Derecho privado es evidente, prueban que es necesario desarrollar la conexión por cauces claros, so pena de crear intrincadas cuestiones de difícil solución (64).

III. *Construcción sobre suelo que no sea solar. Artículo 67-2.*— Hemos visto ya una regla general: no puede edificarse normalmente más que sobre finca que tenga la consideración legal de «solar». Pero el artículo 67, que en su apartado 1 sienta dicha regla general, en el 2 admite que puedan, sin aquel requisito, «autorizarse construcciones destinadas a fines industriales, en las zonas permitidas, o a la explotación del suelo» (65). Para ello exige atención a la seguridad y salubridad y que el propietario asuma «las obligaciones del régimen de cooperación mediante inscripción en el Registro de la Propiedad».

El sistema de cooperación se regula en la Ley, artículos 115 a 120, y, en general, consiste en la cesión gratuita de terreno para viales, parques y jardines, pago de obras de urbanización y especial contribución a la realización de plazas y grandes avenidas.

¿Cómo proceder en este caso? En primer lugar habrá que solicitar autorización del órgano competente, que la expedirá con carácter provisional hasta que se le acredite el cumplimiento de las condiciones legales. Será necesario que el titular del inmueble otorgue escritura en la que se describa éste y, con referencia a

(63) La nueva excepción se establece, no en la Ley, sino en su Reglamento. ¿Es esto ortodoxo? No conocemos jurisprudencia sobre este precepto que, a no dudar, será jugosa.

(64) Tampoco hubiera estado de más una mayor rigurosidad en la terminología de los textos.

(65) La expresión es anfibológica: ¿qué se entiende por «explotación del suelo»?

la licencia provisional, se contraigan las obligaciones del sistema de Cooperación; se tratará de un acto dispositivo. Surgirá el determinar el monto de los gastos de urbanización a satisfacer por el propietario; y como es de suponer que no se haya redactado aún los proyectos generales de urbanización, el órgano señalará una cifra máxima de la que responderá el inmueble con efectos reales, sin perjuicio de las liquidaciones correspondientes.

Por lo que se refiere a las garantías, nada dice al respecto la Ley, contra lo señalado para otros supuestos en los artículos 135 y 180-2, que aquí no son aplicables porque normalmente no se tratará de «concesionarios», ni existe «papel de urbanización». Puede estimarse que la inscripción en el Registro que el artículo 67 exige es la garantía querida, a cuyo fin la licencia definitiva se expedirá una vez acreditada aquélla.

En el Registro se practicará un asiento de inscripción en el que se hará constar la edificación o uso autorizado, la clase de obligaciones contraídas, su cuantía y el carácter real de su imposición; la inscripción se practicará a favor del órgano urbanístico competente para otorgar la licencia, y se consignará en las certificaciones de cargas.

En su día, la cancelación se practicará a la vista de certificación de aquel órgano en que se acredite haber cumplido las obligaciones contraídas y consienta u ordene dicha cancelación. También procederá, por acuerdo del órgano o de su superior jerárquico, que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 113 de la Ley del Suelo, determine que prosiga la actuación urbanística por cualquiera otro de los sistemas. Y por vía indirecta cuando, caso de incumplimiento, se haya procedido a la expropiación.

IV. *Aprovechamiento de suelo de «reserva urbana».* Artículo 68.—Cuando existe plan aprobado, el suelo se divide en urbano, de reserva urbana y rústico, según los claros conceptos del artículo 62 de la Ley del Suelo; cuando no existe planeamiento, el suelo puede ser: urbano o rústico—artículo 66—. El suelo de «reserva urbana» es, pues, una consecuencia de los planes de ordenación: se entiende por tal el comprendido en un plan general de ordenación para ser urbanizado sin que todavía merezca la calificación de «suelo urbano»—artículo 64—. En principio, en suelo

de «reserva urbana» no se pueden realizar construcciones; pero conforme al artículo 68 pueden aplicarse las reglas de «usos provisionales». Por tanto, podrá procederse como en el caso ya examinado cumpliendo los requisitos del artículo 47 y con la consignación en el Registro de la Propiedad.

V.—*Parcelas mínimas. Artículo 78.*—Una de las previsiones del planeamiento es el señalamiento de «parcela mínima», es decir, de la superficie y características mínimas de un solar para que pueda ser edificado. Con denominación distinta, es precepto que consta ordinariamente en nuestras viejas Ordenanzas municipales, en las que se especifica, por ejemplo, cuál es el mínimo de longitud de fachada y el máximo de profundidad para construir.

Aunque en las determinaciones obligatorias de los planes no se consigna el señalamiento de «parcela mínima»—tal vez por remitirla a las normas urbanísticas y concretamente en los parciales a la reglamentación de uso, artículo 10-1-e)—, paradójicamente, el legislador se acordó de la «parcela mínima rústica», establecida entonces por la Ley de 15 de julio de 1954, y exige que se haga constar en los planes generales—artículo 9-2-d)—. Y en el artículo 78 se expresa así:

«1. Serán indivisibles:

a) Las parcelas determinadas como mínimas en el plan parcial, a fin de constituir fincas independientes;

b) Las parcelas cuyas dimensiones sean iguales o menores a las determinadas como mínimas en el plan, salvo si los lotes resultantes se adquirieran simultáneamente por los propietarios de terrenos colindantes, con el fin de agruparlos y formar una nueva finca;

c) Las parcelas cuyas dimensiones sean menores que el doble de la superficie determinada como mínima en el plan, salvo que el exceso sobre dicho mínimo podrá agregarse con el fin indicado en el apartado anterior; y

d) Las parcelas edificables en una proporción de volumen en relación con su área cuando se construyere el correspondiente a toda la superficie, o, en el supuesto de que

se edificare en proporción menor la porción de exceso, con las salvedades indicadas en el apartado anterior.

2. Los Notarios y Registradores harán constar en la descripción de las fincas la cualidad de «indivisible» de las que se encontraren en cualquiera de los casos expresados.

3. Al otorgarse licencia de edificación sobre una parcela comprendida en el apartado d) del párrafo 1, se comunicará al Registro de la Propiedad para su constancia en la inscripción de la finca.»

También la «parcela mínima» tiene importancia, por ejemplo, en las reparcelaciones. Quienes no tengan superficie suficiente para que pueda adjudicárseles una «parcela mínima» han de agruparse para ejercitar su derecho, o se les expropia o impone una comunidad civil obligatoria conforme el artículo 81-3-d).

Los efectos de la «indivisibilidad» de la parcela, según el transcrito artículo 78, recuerdan, incluso literalmente, la legislación agraria de unidades mínimas de cultivo que por entonces se estimaba panacea de todos los males del campo. A falta de regulación más concreta podrá aplicarse, por analogía y en lo pertinente, dicha legislación.

La novedad más específica se halla en el apartado 1-d). En él se regula la situación urbanístico-registral de determinadas fincas. Es conocido que un solar tiene el volumen de edificación que resulta de los documentos urbanísticos—normalmente de las Ordenanzas de edificación y uso del suelo—, que lo concreta, por lo general, en el número de pisos o alturas que pueden construirse; este dato, tan esencial, no tiene aún reflejo obligatorio en el Registro (66). En situación normal, el volumen—metros cúbicos de construcción por metros cuadrados de superficie—, se distribuye en el área edificable de manera regular, dejando patios de manzana,

(66) En nuestra ponencia sobre «Registro de la Propiedad y Urbanismo», presentada al Congreso de Derecho Registral, propugnábamos por la consignación en el Registro del «uso urbanístico» y del «volumen de edificabilidad» de los inmuebles; el tiempo transcurrido ha reafirmado nuestra opinión. En dicha ponencia se estudiaban varios aspectos registrales del urbanismo, entre ellos la indivisibilidad de las fincas, las parcelaciones y reparcelaciones, etc.

de luces, etc., especificados en el proyecto de edificación. Pero cabe que, conforme a las Ordenanzas, pueda utilizarse desigualmente el volumen: concentrar un número elevado de plantas en fachada o esquina, lo que obligaría a dejar libre una mayor extensión de suelo, que no podrá ser construido por haberse agotado el volumen correspondiente a toda la finca. También puede surgir dicha situación en el caso en que otro propietario haya vendido al que construye todo o parte del volumen correspondiente a su finca, siempre que la Ordenanza no prohíba la mayor utilización (67).

Preocupó al legislador tal situación y recurrió a la fórmula más adecuada: que se haga constar en el Registro de la Propiedad, para lo cual el apartado 4 especifica que en los supuestos indicados se «comunicará» el otorgamiento de licencia al Registro. Según el artículo 166-1, la competencia para otorgar licencias corresponderá, por lo general, al Ayuntamiento; y éste, por tanto, deberá dirigir comunicación al Registro, con descripción del inmueble, designación de su propietario, precisiones sobre la licencia concedida y si ésta agota, total o parcialmente, el volumen edificable. El documento tendrá la forma de certificación (68). En el Registro parece que deberá extenderse una nota marginal que haga constar la situación.

En los supuestos de transmisión de todo o parte del volumen de edificación de un inmueble parece que deberá otorgarse escritura pública, con descripción de aquél y especificación de sus circunstancias urbanísticas, y con los caracteres de todo acto dispositivo (69). En el Registro se practicará una inscripción extensa en el folio correspondiente a la finca que pierde su volumen y una, concisa normalmente, en el de la finca que lo adquiera. Si pretendiere inscribirse una declaración de obra nueva en la finca privada de edificabilidad deberá denegarse la inscripción. Y dicha

(67) La transmisión del «volumen de edificación» de un inmueble parece posible; el transmitente no podrá edificar.

(68) Será uno de los documentos administrativos que tienen acceso al Registro, aunque no hayan de llegar, forzosamente, como «Mandamientos». Entendemos que la Ley de Procedimiento Administrativo y la legislación especial debe tenerse muy en cuenta al calificar los actos administrativos inscribibles y los documentos correspondientes; y que habrá que ir olvidando la preocupación con que examinábamos hasta hace poco los «documentos administrativos», casi sinónimos de las resultas de procesos recaudatorios.

(69) No creemos que sea necesario inscribir previamente el volumen; bastará acreditar que la finca lo tiene.

circunstancia habrá de consignarse en las certificaciones de cargas.

El hecho de que todavía suene a raro todo esto no debe implicar desdén por su importancia o augurio de inaplicabilidad. Es lógico que cueste entrar, pero no transcurrirá mucho tiempo sin que el Registro haya asimilado la técnica urbanística; el interés económico de los particulares será el mayor acicate para que la Ley se cumpla. Y entonces surgirán muchos más aspectos y matices que hoy se nos ocultan.

VI. *Escrituras de división de terrenos. Artículo 79-3.*—El artículo 79-3 dice: «Los Notarios y Registradores de la Propiedad exigirán para autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de división de terrenos que se acredite el otorgamiento de la licencia, que los primeros deberán testimoniar en el documento.»

El artículo corresponde al capítulo III, «Parcelaciones y reparcelaciones», que a su vez pertenece al título II de la Ley, cuyo epígrafe es «Régimen urbanístico del suelo».

Una de las preocupaciones del legislador se halla constituida por la triste historia de las que llamariamos urbanizaciones clandestinas: creación de barrios pseudo-urbanos en el ensanche de las poblaciones, carentes de servicios y que caían después como un alud sobre la ciudad, que había de hacer frente a un hecho consumado, generalmente trazado sin técnica y sin sentido común (70).

Por ello, en la exposición de motivos de la Ley del Suelo se lee: «Los actos de parcelación, en cuanto implican la división de los terrenos en porciones adecuadas, tienen relevante importancia en la acción urbanística, y constituyen condición necesaria para su óptima utilización con fines urbanos. Por ello se dispone que no se efectuará ninguna parcelación sin que previamente haya sido aprobado un plan parcial de ordenación del sector correspondiente, o, si no existiese aprobado, sin que se forme simultáneamente. No cabe, en efecto, admitir—como no lo admite ya la

- (70) El problema es muy duro en Madrid, donde se produjo el fenómeno de las urbanizaciones particulares, especialmente hacia el Este y cuyo Ayuntamiento tuvo que hacer frente a una situación difícil desde los años treinta por las nuevas obligaciones. Las calles de Arturo Soria y avenida de Hermanos García Noblejas son calles privadas, como todas las de la Ciudad Lineal.

legislación vigente, aunque esto se haya olvidado con frecuencia— que bajo el disfraz de actos particulares de parcelación se ejecuten urbanizaciones, sin atenerse al procedimiento dispuesto para la formación y aprobación de los correspondientes proyectos.»

No cabe mayor claridad: se pretende evitar la urbanización clandestina y no existe innovación. Con ambos elementos debe interpretarse el pensamiento del legislador; y con un objetivo claro: en el momento en que por cualquier título se pueda conculcar el proceso urbanístico hay que exigir licencia previa.

Por tal motivo se centra en las «parcelaciones urbanísticas» el primer artículo del capítulo III de la Ley—77—, que las define en términos tal vez excesivamente técnicos y con referencia a supuestos de hecho alejados de la calificación notarial y registral (71). Y estas «parcelaciones urbanísticas» son las que el artículo 79-2 somete a licencia después de haber afirmado que no podrán efectuarse sin la existencia de un plan general, un plan parcial y un proyecto de parcelación, con arreglo a los requisitos del título I de la Ley.

Habrà de prestarse, por tanto, la máxima atención a las escrituras en las que una finca antes rústica y de gran extensión es objeto de división o de distintas segregaciones, de forma que se constituyan parcelas con vistas a la edificación. Este es claramente un acto sujeto a licencia (72). Y a cualquier otro documento en que, más o menos subrepticamente, se pretenda igual finalidad.

El legislador, que previó la imposibilidad de luchar contra la urbanización clandestina en el solo campo documental, adoptó otras medidas que, de llevarse a efecto, sí impedirían todo intento de quebrantar el planeamiento. Así, en el mismo artículo 79, número 4, establece una sanción: en ningún caso se considerarán solares ni se permitirá edificar en ellos los lotes resultantes de

(71) «Se considerará parcelación urbanística la división de terrenos en dos o más lotes cuando uno o varios de ellos hayan de dar frente a alguna vía pública o privada, existente o en proyecto, o esté situado en distancia inferior a cien metros del borde de la misma.»

(72) Los actos que exigen licencia se relacionan, aparte de otros preceptos, en el artículo 165 de la LS, que se refiere al Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales para el procedimiento y condiciones de su otorgamiento. Cuando exista algún otro órgano urbanístico especializado—como en Madrid, Comisaría—, éste las otorga en el ámbito de su competencia

una parcelación o reparcelación efectuada con infracción de lo dispuesto en la Ley; el 171 obliga al Ayuntamiento, la Comisión Provincial de Urbanismo o sus respectivos Presidentes, a disponer la suspensión de los actos que exijan licencia si ésta no se ha obtenido, y si se tratare de parcelaciones, se prohibirá todo intento de urbanizar o edificar en los terrenos, se destruirá lo realizado y se expropiará sin formular previo proyecto—aunque si no se adopta acuerdo en el plazo de dos meses queda levantada la suspensión—; el 214 declara que el peticionario de licencia, el propietario, el empresario de las obras y el técnico director de las mismas, serán solidariamente responsables de las infracciones que se cometieren por ejecutarlas sin aquélla o con inobservancia de sus cláusulas legítimas, y si se tratare de parcelaciones, serán «responsables las personas que intervinieren en cualquiera de dichas calidades»; el artículo 215 sanciona la infracción urbanística de parcelación ilegal con multa igual a cantidad correspondiente a todo el beneficio obtenido, más los daños y perjuicios ocasionados, y en todo caso a la diferencia entre el valor inicial y el de venta; por último, la Disposición transitoria décima, con referencia a las parcelaciones ilegales verificadas con anterioridad a la Ley, declara que no constituirán base para aumento en las valoraciones y señala normas para ello.

Estamos ante un supuesto en que la Inspección urbanística tiene una eficacia decisiva; y aquí sí que la fuerza de orden público ha de colaborar, porque no hay mejor medida que impedir, de hecho, que se realicen infracciones. A través de los documentos será muy difícil en ocasiones comprobarlo; y, en último término, el que actúe de mala fe tiene un portillo abierto: no otorgará documento público. Parece que no es posible que la Administración y el interés general se hallen a merced de fórmula tan mezquina (73).

VII. *Reparcelación. Artículo 82.*—La exposición de motivos de la Ley del Suelo llama a la reparcelación «pieza fundamental». Y

(73) FRANCISCO NÚÑEZ LAGOS, que presta inestimable colaboración al desarrollo de la legislación urbanística, redactó una ponencia sobre estas cuestiones para el Colegio Notarial de Madrid, en que expuso interesantes puntos de vista. Traté de la cuestión en mi ponencia al Congreso de Derecho Registral. Parece que, en caso de duda, el otorgante del documento debe hacer constar que aquél no contiene parcelación urbanística.

así parece deducirse de su articulado, aunque sea tan poco expresivo. No cabe duda de que estamos ante el único procedimiento para llevar a la práctica los sistemas de actuación urbanística, en los casos de verdadera entidad.

Si se trata simplemente de formalizar la cesión de terrenos viales, parques y jardines, la operación es muy fácil; pero si, como es lógico, son varios los propietarios implicados y las obligaciones urbanísticas producen desigual distribución de cargas, no hay otro remedio que acudir a la reparcelación que según el artículo 70-3 de la Ley es procedente, en todo caso, para distribuir justamente los beneficios y cargas de la ordenación entre los propietarios de cada polígono y manzana, considerados al efecto en comunidad; que, según el 77-2, puede imponerse obligatoriamente para regularizar la configuración de las parcelas y realizar aquella distribución, y que conforme al 82 tiene efecto expropiatorio de las parcelas antiguas mediante simultánea adjudicación de las nuevas.

El legislador previó la inscripción de la reparcelación en el Registro de la Propiedad en el artículo 82-3, mediante unas normas que no se adaptan a la técnica hipotecaria; y en el apartado 4 del mismo artículo señaló reglas especiales para los casos en que existan determinadas cargas.

En base a la experiencia obtenida, especialmente en Madrid, donde tras detenido estudio de las cuestiones que podían surgir, se llegó a una práctica que ha permitido inscribir muchas reparcelaciones, con fincas hoy hipotecadas, construidas y vendidas por pisos—es decir, pasada la prueba del fuego—, se estudia ahora un Decreto sobre reparcelaciones, en que se desarrollan los preceptos excesivamente escuetos de la Ley; es de gran utilidad como precedente el sistema de la Ley alemana de 23 de junio de 1960 y el *lotissement* del Código francés de Urbanismo y Habitación de 3 de abril de 1958.

No sería oportuno ahora anticipar el esquema de ideas y soluciones que se manejan. Pero si podemos referirnos por lo que de sentido práctico tiene, a que parece que persistirá la mecánica registral instaurada en las reparcelaciones aprobadas en Madrid por la Comisaría de Urbanismo (74).

(74) Constan referencias detalladas en mi repetida ponencia. Es justo consignar que se ha contado siempre con la colaboración de todos los Registros

VIII. *Derecho de superficie. Artículo 158-2.*—Parece que la «cesión de derechos de superficie» fué tratada en la Ley del Suelo —artículos 157 a 161—para ofrecer un medio, que al legislador se le antojaba hábil, de evitar la especulación. Por ello se lee en la exposición de motivos : «El fomento de la edificación no precisa, ni a veces aconseja, la enajenación de los terrenos: basta la constitución del derecho de superficie. La experiencia extranjera muestra las intensas posibilidades de esta figura jurídica que, a la vez que facilita la construcción, evita la especulación en edificios y terrenos y reserva el aumento de valor del suelo para el propietario. De aquí que se admita la constitución del derecho de superficie por entidades públicas y por particulares.»

Los artículos de la Ley del Suelo se tuvieron en cuenta por la Comisión de reforma del Reglamento Hipotecario de 17 de marzo de 1959 para redactar el artículo 16, a cuya exégesis, que cuenta con abundante y valiosa bibliografía, nos referimos, así como a la del derecho de superficie (75).

IX. *Inscripción o anotación de actos o acuerdos. Artículo 209.*—Se trata de una regla general, repetidamente citada en estos comentarios, y en que la Ley del Suelo, preocupada de la eficacia de los acuerdos urbanísticos declara que podrán ser anotados o inscritos en el Registro de la Propiedad, y, respetuosa con los preceptos vigentes, se remite a lo establecido en la legislación hipotecaria.

Con ello se da a las autoridades urbanísticas un instrumento de Política del Suelo amplio; en orden a su eficacia hemos consignado las anteriores consideraciones. Es de esperar que en futuras reformas del Reglamento Hipotecario—donde tiene adecuada cabida—se estructurará la técnica urbanística registral, y estamos seguros que ello ha de ocurrir, sin precipitaciones y con acierto (76).

de Madrid, cuyos sucesivos titulares han estudiado, con el mejor deseo, los problemas que se les han propuesto, y cuyos consejos han sido muy útiles para desentrañar cuestiones tan intrincadas.

(75) Muy completa en el artículo de MARTÍN BLANCO, *Legislación urbanística y Derecho Privado*. «R. D. P.», enero, 1962, págs 8 ss.

(76) Aunque otra cosa pudiera parecer por las frecuentes alusiones a disposiciones futuras, creemos que sería muy conveniente una «dieta» legislativa que evitara la llegada demasiado frecuente al «Boletín-Gaceta» de disposiciones

B.—*Otras cuestiones de Política del Suelo y Registro.*

Brevisísimamente enunciaremos otros temas, no aludidos en la legislación urbanística, pero que o constituyen presupuesto necesario de su eficacia registral o ampliarían notablemente el campo de la misma.

1. *Base física.*—Es absolutamente necesario dotar de base física al Registro de la Propiedad; su falta es tal vez hoy el único grave defecto. La coordinación del Catastro con el Registro no ha perdido actualidad; ahora, la misma Ley del Suelo da base para coordinar, también, las fincas urbanas, mediante la «Cédula urbanística», prevista en su artículo 51. Las bases, ya redactadas, para un proyecto de Ley permiten un examen detallado de los problemas pendientes. Cualquier esfuerzo que se realice para alcanzar éxito estará justificado, y no conviene demorar siempre la solución, en espera de fórmulas óptimas que no existen.

2. *Hipoteca.*—La hipoteca, eje de la reforma de 1861, es hoy una figura muy olvidada. El crédito hipotecario, que hizo posible la construcción de las ciudades y la mejora del campo, ha de ser utilizado de nuevo con la frecuencia conveniente. Pero para ello es preciso renovar los viejos textos; hay que darle flexibilidad, adoptar nuevas modalidades, simplificar la ejecución. En una palabra: sin mengua de las garantías hay que modernizarla (77).

3. *El Fisco.*—Es preciso convencer al Fisco de que es un mal negocio ahogar la contratación inmobiliaria, asfixiar el crédito. De que no habría mejor instrumento para aplicar, con justicia, las cargas fiscales que un Registro que reflejara toda la propiedad, sin

improvisadas. Pero también creemos que deben ajustarse las normas a los nuevos fenómenos siempre que sea necesario. Sin pereza y con cuidado.

(77) Todas las reformas hipotecarias han sido timidas en cuanto a la hipoteca; véase, como muestra, la regulación de las hipotecas legales. A la institución convendría aquello que los Quintero decían en *Malvaloca*: «Merecías tú, serrana,—que te fundieran de nuevo,—como funden las campanas.»

ocultaciones. Y que para ello hace falta una primera etapa de generosidad; y es necesario contar con nuestros expertos.

4. *Realismo*.—Es imprescindible que al regular nuevas instituciones, modificar las existentes o poner mano en cualquiera de los problemas se actúe con drástica sinceridad. Y que no se olviden las construcciones teóricas que sirven de base (78).

* * *

Decía ORTEGA Y GASSET: «No hace mucho recordaba yo las palabras que a GOETHE dijo un día NAPOLEÓN: 'Hoy el destino es la política'. Y añadía: «Política es lo que hay que aceptar, quírase o no. Política no es hacer o pedir que se haga lo que a uno le gusta, sino lo que irremediablemente hay que hacer, coincida o no con nuestras preferencias'» (79).

Aceptemos la afirmación de ORTEGA y, consecuentes, aprestémonos a seguir la nueva doctrina. La estructura del Registro de la Propiedad sólo debe ser rígida en sus principios fundamentales, pero ha de amoldarse a las situaciones y circunstancias en su funcionamiento.

Los Juristas tienen, en la Política del Suelo, una noble tarea: servir, una vez más al desarrollo de la Comunidad.

NARCISO DE FUENTES SANCHÍZ.

Registrador de la Propiedad.
Licenciado en Ciencias Políticas.

(78) Al desarrollo legislativo de la Política del Suelo convienen las consideraciones que FEDERICO DE CASTRO consigna en *El Derecho Agrario en España Notas para su estudio*. «Anuario de Derecho Civil», 1954, págs 376 ss.

(79) «Rectificación de la República». *Revista de Occidente*. Madrid, 1931, página 31.