



Universidad de Valladolid

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, JURÍDICAS Y DE LA
COMUNICACIÓN

GRADO EN DERECHO

TRABAJO DE FIN DE GRADO

LOS AYUNTAMIENTOS ANTE LA DISYUNTIVA DE EXPROPIAR SOLARES
SIN EDIFICAR.

Autor:

Sara Manso García

Tutor:

María Luisa Piñuela Martín

Curso 2022/2023

RESUMEN:

El presente trabajo va a tener como objetivo el estudio de los diferentes mecanismos de actuación por parte de los ayuntamientos ante aquellos solares que se encuentran sin edificar. En primer lugar voy a analizar aquellos deberes que tienen los propietarios, dentro del ámbito urbanístico, con respecto a estos terrenos; así como, las consecuencias que deriven de su incumplimiento. En segundo lugar se va a tomar en consideración la función social de la propiedad que recoge la propia Constitución Española.

Y para finalizar expongo diferentes alternativas que van a tener los ayuntamientos ante el incumplimiento de deberes urbanísticos por parte de los propietarios. Los ayuntamientos van a utilizar estos instrumentos para evitar, tanto una posible especulación de esos terrenos por parte de los propietarios de los mismos, como el que haya numerosos terrenos urbanos sin edificar, como consecuencia de un posible incumplimientos de los planes urbanísticos aprobados.

Palabras clave: Solar, Función social, suelo, deber de conservación, deber de edificar, expropiación urbanística, venta forzosa, especulación.

ABSTRACT:

The present work will have as objective the study of the different mechanisms of action by the municipalities before those plots that are not built. In the first place I am going to analyze those duties that the owners have, within the urban scope, with respect to these lands; as well as the consequences derived from its non-compliance. Secondly, the social function of property that is included in the Spanish Constitution itself will be taken into consideration.

And finally, I present different alternatives that the town halls will have in the face of non-compliance with urban planning duties by the owners. The councils will use these instruments to avoid both possible speculation on these lands by their owners, as well as the fact that there are numerous undeveloped urban lands, as a result of possible non-compliance with the approved urban plans.

Key words: plot, social function, soil, duty to maintain, duty to build, urban expropriation, forced sale, speculation.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
-------------------	---

CAPÍTULO 1

LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD.....	6
--	---

CAPITULO 2

EL RÉGIMEN COMPETENCIAL DE LOS DEBERES DE LA PROPIEDAD URBANA.....	8
--	---

CAPÍTULO 3

CONCEPTO DE SOLAR Y SUS REQUISITOS.	10
--	----

3.1- Concepto de solar y tipos de suelo.....	10
--	----

3.1.1- Suelo rústico o rural.....	11
-----------------------------------	----

3.1.2- El suelo urbanizado.....	11
---------------------------------	----

3.2- Requisitos para que un terreno tenga la condición de solar.	12
---	----

3.2.1- extinción de la condición de solar.	12
---	----

CAPÍTULO 4

ESTATUTO JURÍDICO DE LA PROPIEDAD.....	13
--	----

4.1- El deber de edificar.....	13
--------------------------------	----

4.2- El incumplimiento del deber de edificar.	14
--	----

4.3- Solares sin edificar.....	14
--------------------------------	----

4.3.1- El registro de solares.	14
-------------------------------------	----

CAPÍTULO 5

OTROS DEBERES DE LA LEGISLACION URBANISTICA.....	16
--	----

5.1- El deber de conservación.....	16
------------------------------------	----

5.1.1- <i>la inspección técnica de edificios.</i>	19
5.1.2- <i>las órdenes de ejecución.</i>	20
5.1.3- <i>Otras órdenes de ejecución relacionadas.</i>	21
5.2- El deber de rehabilitación	23

CAPÍTULO 6

MEDIDAS EXPROPIATORIAS POR INCUMPLIMIENTO DE DEBERES..... 24

6.1.- La ejecución subsidiaria.	24
6.2.- La expropiación sancionatoria	25
6.3.- La venta forzosa y sustitución forzosa	27
6.3.1.- <i>Procedimiento de la venta o sustitución forzosa.</i>	29
6.3.2.- <i>Régimen de la venta forzosa.</i>	30
6.3.3.- <i>Régimen de sustitución forzosa</i>	30

CAPÍTULO 7

EL CASO DE CATALUÑA	32
CONCLUSIONES	34
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	35
LEGISLACION CONSULTADA	36

INTRODUCCIÓN

La Constitución Española contempla en el artículo 33 tanto el Derecho a la propiedad privada como la función social del mismo derecho, pudiendo verse limitado su contenido conforme a las leyes, y respetándose en todo momento su contenido esencial. Así, este Derecho a la propiedad privada va a estar configurado tanto por una serie de facultades como por una serie de obligaciones que van a afectar de una manera directa a su titular; y la función social que valora el interés de la colectividad por encima de los intereses particulares del propietario.

Ante la inmensa cantidad de terrenos privados que se encuentran vacíos en toda España, los ayuntamientos se han visto en la tesitura de tomar medidas al respecto, y se han encontrado en la disyuntiva de decidir si es conveniente o no intervenir a través de la expropiación en todos aquellos solares que se encuentren sin edificar para garantizar así un uso eficiente del suelo y satisfacer las necesidades públicas. Esta es una cuestión que conlleva una gran controversia y numerosas críticas, ya que, por un lado, se podría llegar a pensar que se trataría de una medida limitadora del derecho de propiedad, pero por otro lado, podría suponer un freno a la especulación de los terrenos por parte de los propietarios. En mi opinión, los ayuntamientos deben encontrar un equilibrio a la hora de tomar este tipo de decisiones intervencionistas, y buscar soluciones antes de acudir a la expropiación de dichos terrenos. Entre esas medidas podría tenerse en cuenta la de incentivar la construcción de los mismos.

Así, va a ser importante trasladarse al ámbito urbanístico, ya que dentro de la normativa urbanística (el Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana) va a regular, por un lado, esos deberes de los que estoy haciendo referencia en líneas anteriores, y por otro lado, en su título VII va a hacer referencia a la función social de la propiedad y la gestión del suelo.

El objetivo del trabajo, por tanto, es el análisis de los solares sin edificar teniendo en cuenta tanto los deberes como los derechos que tienen los propietarios de dichos terrenos, así como las consecuencias que conlleva la falta de cumplimiento de los mismos. Indirectamente, aparecen reflejadas las consecuencias de la expropiación sancionatoria por parte de los ayuntamientos.

1.- LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD.

El artículo 33.2 de la Constitución Española introduce el concepto de función social que contiene el derecho a la propiedad privada, concretamente establece que “La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes”, es decir, el derecho de propiedad privada se va a encontrar delimitado por dicha función social a través del establecimiento de una serie tanto de limitaciones, como de deberes para el propietario. Como no puede ser de otra forma, esta noción de función social se va a extender fundamentalmente al terreno de la propiedad urbana.

Haciendo un análisis de la jurisprudencia constitucional en relación con el Derecho de Propiedad y el contenido de la función social cabe destacar una serie de aspectos importantes:

En primer lugar en la sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987 se señala que tanto las obligaciones como los deberes se van a imponer al propietario atendiendo a los intereses y valores de la sociedad, por tanto, determina que el contenido esencial de este derecho de propiedad privada no puede solo fijarse atendiendo exclusivamente a los intereses individuales sino que va a tener que tener presente esa función social que se encuentra inherente en este derecho. Por lo que hay que tener aquí bien presente el principio de proporcionalidad que va a hacer que haya un equilibrio entre ese contenido esencial del derecho y las limitaciones que se imponen por razones de esta función social¹. Esto va a llegar a suponer, según continua señalando la mencionada sentencia, la existencia de una serie de restricciones a los derechos y deberes del propietario en función de los intereses generales, eso sí respetando en todo momento “la situación de ventaja individual y económica que toda propiedad privada conlleva, consistente en un conjunto de facultades de goce y disposición”.²

En segundo lugar hay que destacar también la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 en la cual va a ampliar este concepto de función social al ámbito de la propiedad urbana y justificando así por razón de esta función la imposición de una serie de deberes

¹ DÍAZ LEMA, José Manuel. “Propiedad urbana y expropiación por incumplimiento de deberes (en particular, el deber de conservación)”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, núm.291, 2014, pp.67.

² SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. Derecho administrativo. Parte general. Tecnos, 2020. pp.740-741.

como serían: el deber de edificar, el de solicitar la correspondiente licencia, el deber de conservar etc.³.

Otro aspecto a tener en cuenta es cómo en ocasiones la ley va a otorgar a unos determinados bienes un fin de interés social; En el supuesto de que el titular de una propiedad incumpliese ese fin que presenta el bien, se llevaría a cabo la expropiación por incumplimiento de la función social. Así lo prevé el artículo 71 de la Ley de Expropiación Forzosa⁴, en el cual se establece que “existirá causa de interés social para la expropiación forzosa, además de en los casos en que haya lugar con arreglo a las leyes, cuando con esta estimación expresa se haya declarado específicamente por una ley la oportunidad de que un bien o una clase de bienes se utilicen en el sentido positivo de una determinada función social y el propietario incumpla esta directiva”.

Por último hay que hablar también de la función social de la vivienda, que va a suponer otro de los límites del contenido del derecho de propiedad. Esta función social tiene una especial importancia ya que el artículo 47 de la Constitución Española va a reconocer el derecho “de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”, y por tanto se va a tratar de una necesidad primordial para cualquier persona. Así este deber constitucional se va a poder materializar mediante la puesta a disposición de viviendas públicas por parte del Estado, pero también con “la regulación de la propiedad privada inmueble que, respetando los derechos esenciales de los propietarios, permita conciliarlos con la función social de la vivienda”⁵.

³ DÍAZ LEMA, José Manuel. “propiedad urbana y expropiación por incumplimiento de deberes (en particular, el deber de conservación)”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, núm.291, 2014, pp.68.

⁴ Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa.

⁵ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. Derecho administrativo. Parte general. Tecnos, 2020. pp.749.

2.- EL RÉGIMEN COMPETENCIAL DE LOS DEBERES DE LA PROPIEDAD URBANA.

Para hablar de este aspecto hay que acudir a lo que se establece en la Constitución Española, en concreto hay que dirigirse a los artículos 148 y 149 en los que cuales se habla de las diferentes competencias que tienen tanto el Estado como las Comunidades Autónomas.

El artículo 149 de la Constitución Española va a hablar de las competencias exclusivas del Estado, en concreto el artículo 149.1.1º y 18º de la Constitución Española establece que “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 1º La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales...18ºsobre la legislación de expropiación forzosa”. Haciendo una interpretación de este artículo se puede deducir que la fijación de aquellos deberes de la propiedad urbana que tengan que ver con la función social de la misma va a corresponder al Estado (artículo 149.1.1º de la Constitución Española) cuando se consideren que tienen un carácter básico, por tanto, van a ser competencia del Estado tanto los deberes de edificar, los deberes de conservación como la materia relativa a las medidas expropiatorias.⁶

En cuanto a las competencias que tienen las Comunidades Autónomas en esta materia se debe señalar que la leyes urbanísticas autonómicas van a integrar en sus legislaciones lo que se establece en la Ley Estatal sobre los deberes, pero también van a poder llegar a añadir otros nuevos deberes urbanísticos declarando sobre estos la correspondiente causa expropiandi.⁷ Al mismo tiempo el Estado va a tener que dejar potestad a las Comunidades Autónomas para que puedan decidir sobre los mecanismos jurídicos que van a poder aplicar cuando se den los incumplimientos de los deberes⁸.

El artículo 148.1.3º de la Constitución Española establece que “Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:... 3ºOrdenación del

⁶ DÍAZ LEMA, José Manuel. “propiedad urbana y expropiación por incumplimiento de deberes (en particular, el deber de conservación)”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, núm.291, 2014, pp72-73.

⁷ DÍAZ LEMA, José Manuel. Op. Cit pp75-76.

⁸ DÍAZ LEMA, José Manuel. Op. Cit pp73-75.

territorio, urbanismo y vivienda”. Este artículo por tanto otorga a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva en materia de urbanismo. Sin embargo, conviene aclarar que esta competencia exclusiva de las comunidades autónomas no tiene un poder absoluto, esto quiere decir que en ocasiones deberá integrarse con determinadas competencias del Estado.⁹

En este aspecto, es importante hablar de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, que supuso una profunda modificación de las anteriores leyes del suelo que se encuentran derogadas actualmente; en concreto de la ley del suelo del 1992, ya que el Tribunal Constitucional impuso un modelo determinado en el que se estableció que el Estado sería el encargado de regular todos aquellos deberes básicos en materia urbanística, mientras que las Comunidades Autónomas se encargarían de la regulación de aquellos deberes no básicos. Por tanto, esta sentencia reflejó una delimitación de las competencias de los distintos deberes urbanísticos del Estado y las Comunidades Autónomas.¹⁰

En definitiva, las competencias exclusivas por parte del Estado serán las de regular todos aquellos deberes básicos que conformen el derecho de la propiedad en materia urbanística, todo lo referido a la expropiación forzosa cuando se lleve a cabo algún incumplimiento de esos deberes básicos y todo lo que tiene que ver con la valoración del suelo; mientras que por parte de las Comunidades Autónomas tendrán competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, así como también de urbanismo y vivienda según como regular el artículo 148.1.3º de la Constitución Española.

Por último las entidades locales también van a tener una serie de competencias en materia de urbanismo. A pesar de que las Comunidades Autónomas mantienen la competencia exclusiva en materia de urbanismo cabe señalar que el artículo 137 de la Constitución Española le otorga también a las entidades locales una propia autonomía para la gestión de sus intereses, concretamente establece que “El estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.”

⁹ BARBANCHO TOVILLAS, Francisco José. “Competencias de las Comunidades Autónomas en la regulación del régimen del suelo”. Derecho privado y Constitución, núm.2, 1994, pp. 259 y 267.

¹⁰ Institutourbanistica. (2 mayo 2014). 3.3 José Manuel Díaz Lema. *Curso rehabilitar, regenerar o renovar la ciudad*. Recuperado de <https://youtu.be/TsNXPJVps3Y>

Ahora bien, conviene aclarar que, si bien la Constitución le otorga esta autonomía para la gestión de sus intereses, cuando quieran ejercer el desempeño de competencias por parte de las entidades locales en materias de urbanismo u ordenación territorial estas van a tener que estar definidas en la legislación autonómica, puesto que son las que tienen la competencia exclusiva en dicha materia.¹¹

Esta cuestión se encuentra regulada en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en concreto en su artículo 25.2 a) en el que se establece que “El municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, las siguientes materias: a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación...”.

3- CONCEPTO DE SOLAR Y SUS REQUISITOS.

3.1- Concepto de solar y tipos de suelo.

El artículo 22 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León establece que “tendrán la condición de solar las superficies de suelo urbano legalmente divididas, aptas para su uso inmediato conforme a las determinaciones del planeamiento urbanístico, que cuenten con acceso por vía pavimentada de uso y dominio público, y que cuenten con todos los servicios urbanos de abastecimiento de agua y suministro eléctrico y alumbrado público, así como con aquellos otros que exija el planeamiento urbanístico”.

No todos los suelos van a adquirir la condición de solar, para ello hay que partir de una clasificación de los diferentes tipos de suelo que se encuentran regulados en la legislación. El artículo 21.1 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana hace una clasificación del suelo, en el que un terreno se va a encontrar o bien en la situación de suelo rural o en la situación de suelo urbanizado.

¹¹ QUINTANA LÓPEZ, Tomás. Manual básico de derecho urbanístico de Castilla y León. Valencia. Tirant Lo Blanch, 2016. pp.29-30.

3.1.1- Suelo rústico o rural.

Se entiende por suelo rústico aquellos terrenos que no pueden llegar a realizarse en ellos una transformación urbanística como tal y que solo van a poder ser utilizados para un uso agrario, ganadero o cualquier otro uso racional vinculado a los recursos naturales.¹²

Ahora bien, conviene hacer una matización de esta definición y es que en el artículo 21 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana se va a considerar que se encuentra también en situación rural “El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización...”. Por tanto, este artículo viene a decir que hay terrenos que aunque se encuentren en un principio en situación de suelo rural se van a poder transformar y llegar a convertirse en suelo urbanizado.

3.1.2- El suelo urbanizado.

El artículo 21.3 de Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana define el suelo urbanizado como aquel que “estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propias del núcleo o asentamiento de población del que forma parte cumpla con una serie de condiciones”.

Esos requisitos que debe cumplir para tener la consideración de suelo urbanizado son: En primer lugar que haya sido urbanizado conforme a las reglas que se regulen en el instrumento de ordenación correspondiente, en segundo lugar que tenga totalmente “instaladas y operativas las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes”, y en tercer lugar “estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente”¹³. Es decir, se tratara de aquellos suelos que se encuentren con un acceso público al mismo y a la vez tengan instalados tanto los suministros de agua así como el de la electricidad.

¹² BAÑO LEÓN, José María. Derecho urbanístico común. Iustel, 2009. pp112-113.

¹³ Vid. Artículo 21.3.a), b) y c) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Ahora bien, el artículo 21.4 de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana también va a establecer que “se encuentra en la situación de suelo urbanizado, el incluido en los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condiciones de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto”.

3.2- Requisitos para que un terreno tenga la condición de solar.

La legislación autonómica, en concreto me voy a basar en la Ley de Urbanismo de Castilla y León (en referencia al ámbito territorial en el que nos encontramos), va a recoger cuales son aquellos requisitos necesarios que todo terreno debe tener para que se les otorgue la condición de solar: En primer lugar deben de tener un acceso pavimentado de uso y dominio público, en segundo lugar deben de contar con servicios de agua potable y servicios de evacuación de las aguas residuales a la red pública, en tercer lugar deben de contar con un servicio de suministro eléctrico y un alumbrado público, y por último en el caso de existir un planeamiento urbanístico que se encuentren señaladas las alineaciones y rasantes correspondientes.¹⁴

3.2.1- extinción de la condición de solar.

En el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León¹⁵ se encuentra cuando puede llegar a extinguirse la condición de solar. Puede llegar a perder un terreno esta condición por dos motivos:

En primer lugar porque el terreno va a ser clasificado como otro tipo de suelo diferente al que hasta este momento se clasificó. Esta extinción solo va a tener eficacia cuando se produzca “la entrada en vigor del instrumento de planeamiento urbanístico que la incluya entre sus determinaciones”. (Artículo 24.2 a) Reglamento de Urbanismo de Castilla y León).

En segundo lugar porque se da la circunstancia de una “inadecuación sobrevenida de la urbanización”. En estos casos para que esa extinción tenga eficacia se tiene que producir la

¹⁴ Vid. Artículo 24.1 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

¹⁵ Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

notificación al propietario por parte del ayuntamiento o bien “de oficio, previa tramitación de procedimiento con audiencia al propietario” o bien “mediante resolución de un procedimiento de licencia urbanística u orden de ejecución, con audiencia al propietario” (Artículo 24.2 b) Reglamento de Urbanismo de Castilla y León).

4- ESTATUTO JURÍDICO DE LA PROPIEDAD.

4.1- El deber de edificar.

El deber de edificar se encuentra plasmado en la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana¹⁶, en su artículo 17.1 se impone “el deber de edificar en los plazos establecidos en la normativa autonómica, cuando así se prevea por la ordenación urbanística y en las condiciones por ella establecida”. Por tanto, de este artículo se va a desprender la existencia de un plazo determinado para llevar a cabo estos deberes de edificar, que en un principio será el plazo que se establezca en la ordenación del planeamiento urbanístico.

Para que se lleve a cabo la edificación del correspondiente solar que se encuentra sin edificar va a ser imprescindible la autorización de las mismas por la administración pública correspondiente a través de lo que denominamos licencias o autorizaciones administrativas, así viene a establecerlo el artículo 5 de la Ley de Ordenación de la Edificación¹⁷ el cual nos indica que “La construcción de edificios, la realización de las obras que en ellos se ejecuten y su ocupación precisará las preceptivas licencias y demás autorizaciones administrativas procedentes, de conformidad con la normativa aplicable”.

¹⁶ Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

¹⁷ Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

4.2- El incumplimiento del deber de edificar.

El deber de edificar se compone de un plazo determinado para su cumplimiento; cuando ese plazo transcurre sin cumplir con esos deberes y no existe una prórroga que lo amplíe, el ayuntamiento va a poder declarar como incumplido el deber de edificar.

Así lo viene a regular el artículo 25.1 del Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares¹⁸, el cual establece que “Transcurrido el plazo de edificación o incumplidas las condiciones impuestas, entre ellas la de iniciar la construcción o desarrollarla al ritmo normal previsto, el Ayuntamiento, por propia iniciativa, a requerimiento del órgano urbanístico competente o en virtud de denuncia, declarará incumplida la obligación de edificar”.

Otra consecuencia que se deriva del incumplimiento del deber de edificar sería la inclusión de ese solar en el Registro de Solares sin edificar.

4.3- Solares sin edificar.

El artículo 5 del Decreto 635/1964, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Edificación forzosa y Registro Municipal de Solares define a los solares sin edificar como aquellos que “carecen en su totalidad de construcciones permanentes...”. Por tanto, el primer deber que vamos a encontrar que tienen los propietarios de estos solares va a ser el deber de edificar. Ahora bien, hay que aclarar que no solamente va a ser un deber sino también es un derecho que tienen los propietarios.

4.3.1- El registro de solares.

Se puede definir al registro de solares como un registro municipal que tiene un carácter público y administrativo, del que es competente el ayuntamiento, y tiene como finalidad la inclusión en él de aquellos terrenos o solares que han incumplido los correspondientes deberes de edificar en el plazo establecido.

El artículo 9 del Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares habla de los plazos correspondientes de edificación y su correspondiente inclusión en él en caso de incumplirlos, en concreto establece que “El acuerdo que obligue a la edificación forzosa

¹⁸ Decreto 635/1964, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares.

de una finca en plazo no superior a cinco años, dará lugar a la inclusión de aquella en el respectivo Registro Municipal, en el que se consignarán las condiciones señaladas. Si el plazo de edificación fuera mayor, la inclusión tendrá lugar cuando falten por transcurrir cinco años”.

El procedimiento a seguir para incluir a un solar o edificación en el registro de solares se lleva a cabo a través de varias etapas:

En primer lugar en lo que se refiere a la iniciación de expediente de exclusión se va a llevar a cabo: “a) Por iniciativa del Ayuntamiento, b) A requerimiento de órgano urbanístico; de oficio o a instancia de otro Organismo público, c) A instancia de cualquier persona”¹⁹.

En segundo lugar en esa solicitud de inclusión de un solar en el registro municipal va a tener que incluirse cuales han sido las causas por las que se solicita esa inclusión, y seguidamente se le deberá de notificar al propietario y demás interesados la incoación del correspondiente expediente de inclusión en el registro, a la misma vez se va a hacer también su publicación tanto en el tablón de anuncios del ayuntamiento como en el correspondiente periódico oficial del ayuntamiento para que se pueda llevar a cabo cualquier alegación al respecto. Una vez que ha transcurrido ese plazo de alegaciones y una vez que se han llegado a practicar las pruebas correspondientes se llegara a un acuerdo al respecto, notificándose ese acuerdo aprobado al propietario del solar que se va a incluir en el registro de solares.²⁰

Con la explicación del registro de solares conviene aclarar cuáles serían las consecuencias de que un terreno o solar sin edificar se incluya en el mismo como efecto del incumplimiento de los deberes.

Para responder a esta cuestión tenemos que atender a lo que regula al respecto la legislación, en concreto la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. En ella se regula que en los supuestos en los que se dé el incumplimiento de aquellos deberes establecidos en la ley por parte de los propietarios, la administración pública correspondiente tendrá la facultad

¹⁹ Vid. Artículo 13 del Decreto 635/1964, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares.

²⁰ Vid. Artículo 15 del Decreto 635/1964, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares.

de llevar a cabo o bien la expropiación forzosa de esos terrenos o poner en marcha el régimen de la venta forzosa y sustitución forzosa de esas propiedades.

5- OTROS DEBERES DE LA LEGISLACION URBANISTICA.

5.1- El deber de conservación.

El deber de conservación va a tener como objetivo la conservación de los terrenos y de los bienes inmuebles en una serie de condiciones que se encuentran legalmente establecidas tanto a nivel estatal como a nivel autonómico.

José María Rodríguez de Santiago definió el deber de conservación como “aquel que derivado de la función social de propiedad, impone al propietario la obligación de realizar a su costa las obras conducentes al mantenimiento de su edificación en adecuadas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público”.²¹ Esta definición atendía a lo que inicialmente se entendía, en las leyes anteriores del suelo, como el deber de conservación. Sin embargo, en las posteriores leyes estatales del suelo esas condiciones de mantenimiento de un edificio se fueron ampliando, incorporándose así nuevas condiciones.

A nivel estatal el artículo 15 del texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación urbana va a establecer por un lado una especie de definición del deber de conservación y por otro lado va a regular cual es el límite del deber de conservación.

El artículo 15.2 va a definir el deber de conservación como aquel que va a constituir “el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios. Cuando se supere dicho límite, correrán a cargo de los fondos de la Administración que ordene las obras que lo rebasen...”. Atendiendo a lo que establece este apartado cabe preguntar entonces ¿Cuál es entonces el límite de las obras?, pues bien el artículo 15.3 va a dar la respuesta y es que establece que “El límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios en cumplimiento del deber legal de conservación de las edificaciones se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta...”.

Para aquellos propietarios en los que el suelo se encuentra en situación rural el artículo 16.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana va a establecer que “En el

²¹ SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Patricia. “Del deber de conservación y rehabilitación en inmuebles hacia la declaración de ruina. Parte I”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, núm.354. 2022. pp.136.

suelo que sea rural a los efectos de esta ley, o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone costear y ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, inundación...”.

Para aquellos propietarios en los que el suelo se encuentre en situación de urbanizado el artículo 17.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana establece que “cuando se trate de edificaciones, el deber legal de conservación comprende, además de los deberes de carácter general exigibles de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15, la realización de los trabajos y las obras necesarias para satisfacer los requisitos básicos de la edificación establecidos en el artículo 3.1 de la Ley 38/1999, de 5 de Noviembre, de Ordenación de la Edificación y adaptar y actualizar sus instalaciones a las normas legales que, para la edificación existente, les sean exigibles en cada momento”.

Cuando tenga lugar la ordenación por parte de la Administración de una serie de determinadas obras atendiendo a motivos turísticos o culturales, se va a establecer en el artículo 17.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación que el límite de ese deber de conservación se va a decretar “en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original, en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable... Cuando se supere dicho límite, las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general correrán a cargo de los fondos de la Administración que haya impuesto su realización”.

El artículo 17.5 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación hace referencia a los sujetos obligados estableciendo que “La realización de las actuaciones sobre el medio urbano corresponde, además de aquellos sujetos a los que la legislación de ordenación territorial y urbanística atribuya dicha obligación, a los siguientes: los propietarios y los titulares de derechos de uso otorgados para ellos, en la proporción acordada en el correspondiente contrato o negocio jurídico que legitime la ocupación..., a las comunidades de propietarios, y en su caso, las agrupaciones de comunidades de propietarios, así como las cooperativas de viviendas..., y a las Administraciones Públicas, cuando afecten a elementos propios de la urbanización y no exista el deber legal para los propietarios de asumir su coste...”.

Para llevar a cabo el cumplimiento de este deber de conservación, tanto la legislación urbanística autonómica como las correspondientes ordenanzas municipales van a llevar a cabo un control de este deber de conservación de los edificios a través de las correspondientes inspecciones técnicas de edificios de forma periódica y de órdenes de ejecución.

Por otra parte, la legislación autonómica de Castilla y León va a regular cuales son las condiciones de mantenimiento que se encuentran presentes en este deber de conservación. En concreto, el artículo 19.2 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León va a definir cada una de esas condiciones estableciendo:

En primer lugar va a definir la seguridad como el “conjunto de las características constructivas que aseguran la estabilidad y la consolidación estructural de los inmuebles y la seguridad de sus usuarios y de la población” (artículo 19.2 a)).

En segundo lugar entiende por salubridad “el conjunto de las características higiénicas y sanitarias de los inmuebles y de su entorno que aseguran la salud de sus usuarios y de la población” (artículo 19.2 b)).

En tercer lugar se entiende por ornato público “el conjunto de las características estéticas de los inmuebles y de su entorno que aseguran la salud de sus usuarios y de la población” (artículo 19.2 c)).

En cuarto lugar se entiende por accesibilidad “el conjunto de las características de diseño y calidad de los inmuebles y los espacios urbanos que permiten su utilización por todas las personas...” (artículo 19.2 d)).

Y por último se entiende por habitabilidad el “conjunto de las características de diseño y calidad de las viviendas y de los lugares de trabajo y estancia... que satisfacen las exigencias de calidad de vida de sus usuarios y de la sociedad” (artículo 19.2.e)).

Por otro parte, la regulación estatal va a incluir también dentro del contenido del deber de conservación la realización de “las obras adicionales que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación...” (artículo 15.1.c) Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana). Este artículo hace referencia a otro deber que encontramos dentro del deber de conservación como es el deber de rehabilitación.

Es importante señalar que este deber no solo atañe a lo que tiene que ver con la conservación externa de los edificios sino que también va a afectar al interior de los mismos, es decir, “las obligaciones de conservación se extienden a los terrenos, construcciones edificios, instalaciones y obras de urbanización”.²²

5.1.1- la inspección técnica de edificios.

La función principal es la de evaluar cuál es el estado de conservación de los edificios para así establecer qué tipo de modificaciones u obras son necesarias para cumplir con ese deber de conservación.

Aquellos sujetos que se van a encontrar obligados al sometimiento de la inspección técnica de edificios va a corresponder fundamentalmente a los propietarios de los bienes inmuebles y terrenos. Ahora bien, también van a ser sujetos obligados las comunidades de propietarios así como la agrupación de comunidades de propietarios.²³

En cuanto a los plazos de las inspecciones técnicas de los edificios hay que destacar que la primera inspección de todos los edificios obligatoriamente se llevará a cabo “dentro del año natural a aquél en que se cumplan cuarenta años desde su fecha de terminación” (artículo 316.1 Reglamento de Urbanismo de Castilla y León).

Tras esta primera inspección técnica van a tener que someterse a sucesivas inspecciones todos los edificios “dentro del año natural siguiente a aquel en que se cumplan diez años desde la anterior inspección” (artículo 316.2 Reglamento de Urbanismo de Castilla y León).

Estas inspecciones técnicas van a ser controladas por el ayuntamiento correspondiente, es decir, todos los propietarios van a tener que remitir al ayuntamiento tanto el certificado como el informe de la inspección.

²² SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Patricia. “Del deber de conservación y rehabilitación en inmuebles hacia la declaración de ruina. Parte I”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, núm.354. 2022. Pp.139.

²³ Vid. Artículo 315 ter del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

5.1.2- las órdenes de ejecución.

La legislación urbanística tanto estatal como la autonómica va a otorgar una serie de competencias a los ayuntamientos para poder dictar órdenes de ejecución con el fin de obligar a los propietarios de los inmuebles a cumplir con los diferentes deberes urbanísticos como es el deber de conservación.

Estas órdenes de ejecución pueden ser llevadas a cabo o bien de de oficio o a instancia de cualquier interesado.

El contenido de estas órdenes de ejecución se encuentra bien detallado en la legislación autonómica, en concreto va a establecer que las órdenes de ejecución van a tener que detallar de forma clara las obras que se deben realizar, así como el plazo concreto en que deben de llevarse a cabo²⁴. Podemos estar hablando tanto de obras de conservación; como de adaptación de los bienes inmuebles, a los que se dirige la orden de ejecución, a las condiciones ambientales; de obras que garanticen la accesibilidad de las personas etc. “cuando se ordene la ejecución de obras u otras medidas recomendadas en los certificados de inspección técnica de construcciones... las ordenes pueden remitirse a lo dispuesto en los mismos” (artículo 320 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León).

Ahora bien, conviene aclarar que la jurisprudencia se ha pronunciado sobre este aspecto y ha venido a destacar que la indeterminación de las obras de una forma detallada va a poder llegar a suponer la invalidación de la orden de ejecución.

En lo referido al procedimiento a seguir para dictar estas órdenes de ejecución, hay que seguir una serie de pasos que serán los siguientes:

En primer lugar se debe de comenzar con la apertura del expediente por parte de la administración municipal a través del cual se va a constatar la necesidad real de dichas obras y para ello se va a tener en cuenta los informes de la inspección técnica del edificio²⁵.

En segundo lugar, estas órdenes de ejecución “deben dictarse previa audiencia a los propietarios afectados” (artículo 321.1 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León),

²⁴ Vid. Artículo 106.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

²⁵Deber de conservación, órdenes de ejecución y declaración de ruina.
<https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/content/documento>.

una vez que se encuentran dictadas por la administración municipal competente éstas van a eximir a aquellos propietarios que deben cumplir con dicha orden de la obligación de tener que solicitar la licencia correspondiente para llevar a cabo el objeto de la misma²⁶.

Para el trámite de audiencia al interesado del que acabo de hablar hay que señalar que dos sentencias del Tribunal Supremo, la STS de 3 de febrero de 1978 y la STS de 15 de junio de 1985, se pronunciaron sobre este asunto llegando a dictaminar que en aquellos supuestos en los que nos encontremos en una situación de gravedad que pueda ocasionar daños tanto a las personas como a los bienes, este trámite de audiencia se va a suprimir puesto que las obras tendrán que ser realizadas de forma urgente. También así lo menciona el artículo 321.5 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, el cual establece que “cuando exista peligro inminente de daños a personas o bienes, las órdenes de ejecución deben cumplirse de modo inmediato, en la forma que se determine en las propias órdenes...”.

La orden de ejecución va a ser considerada como un acto administrativo, el principal efecto que conlleva su aprobación va a ser la de su cumplimiento por parte del propietario del bien inmueble y llevarlo a cabo en el plazo que se le ha dictado para ello.

Cuando se da el supuesto en el que no se está llevando a cabo la ejecución de esa orden, la administración municipal competente ante el incumplimiento injustificado va a poder tomar una serie de medidas al respecto que pueden ir desde la ejecución de las obras por parte de la propia administración a cargo del obligado, la imposición de una serie de multas por incumplimiento del deber de ejecución de las obras, hasta la expropiación de ese bien inmueble.²⁷

5.1.3- Otras órdenes de ejecución relacionadas.

La declaración de ruina va a suponer, con carácter general, el límite del deber de conservación. Con la regulación urbanística tradicional se entendía que al declararse un inmueble en situación de ruina se originaba la obligación de demoler el edificio y por ende al mismo tiempo hacía que se extinguiera el deber de conservación. Sin embargo, con las posteriores regulaciones urbanísticas esa declaración de ruina ya no supondría la obligación

²⁶ Vid. Artículo 321.2 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

²⁷ Deber de conservación, órdenes de ejecución y declaración de ruina. <https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/content/documento>.

de demolición del edificio sino que se le da la oportunidad al propietario de elegir entre o bien la demolición o una rehabilitación total del edificio.²⁸.

Ahora bien, esta declaración de ruina va a tener lugar cuando estamos hablando o de inmuebles que requieren la realización de una serie de obras de mantenimiento y conservación para garantizar la seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad cuyo coste va a llegar a superar el límite del deber de conservación, o bien cuando esa realización de obras no pueden llegar a ser autorizadas ya que dicho inmueble se encuentra fuera de la ordenación del planeamiento urbanístico. En estos dos supuestos es cuando el ayuntamiento correspondiente va a declarar a un inmueble en ruina.²⁹

La legislación autonómica, en concreto la de Castilla y León distingue diferentes tipos de ruina:

En primer lugar, la declaración de ruina total: se produce cuando se hace referencia al estado ruinoso del edificio en su totalidad.

En segundo lugar, la declaración de ruina parcial: se lleva a cabo “cuando la situación de estado ruinoso afecta solo a determinadas partes del inmueble... el ayuntamiento debe limitar los efectos de la declaración de ruina a las partes afectadas” (artículo 324 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León).

En tercer lugar, la declaración de ruina inminente: se puede definir este tipo de ruina como aquella “situación de deterioro físico de un inmueble que supone un riesgo actual y real para las personas o las cosas” (artículo 328 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León).

El procedimiento a seguir para la declaración del estado de ruina se puede llevar a cabo o bien de oficio por el ayuntamiento correspondiente, “mediante acuerdo del órgano municipal competente” (artículo 325.1 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León), o bien a través de la solicitud por parte de cualquier interesado, es decir, de aquella persona

²⁸ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. “deber urbanístico de conservación y órdenes de ejecución: crisis de la regulación tradicional, nuevas regulaciones autonómicas y algunas propuestas”. Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid, núm.6, 2002. Pp.292.

²⁹ QUINTANA LÓPEZ, Tomás. Manual básico de derecho urbanístico de Castilla y León. Valencia. Tirant Lo Blanch, 2016. pp.129.

que acredite un interés por los daños que le puedan ocasionar debido al mal estado del inmueble en concreto.

5.2- El deber de rehabilitación.

Junto al deber de conservación se encuentra otro deber importante de los propietarios de edificios o inmuebles que es el deber de rehabilitación, cuya función principal va a consistir en la obligación por parte de los propietarios de la realización de las obras correspondientes con el fin de mantener todos aquellos edificios existentes, ampliándose también ese deber a todos aquellos espacios comunes a los mismos.

Este deber de rehabilitación también se encuentra regulado en el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, en concreto en el título VIII capítulo I, cuando habla de las actuaciones de rehabilitación. El artículo 441 establece cuál va a ser el objeto de dichas actuaciones que no va a ser otro, como he mencionado ya unas líneas más arriba, que “la rehabilitación de edificios, incluidas sus instalaciones y sus espacios privativos vinculados...” cuando se produzcan situaciones en las que los edificios incumplan las condiciones de seguridad, accesibilidad y funcionalidad.

Todas las actuaciones de rehabilitación van a tener que llevarse a cabo en aquellos espacios urbanos que están vulnerables o en mal estado de conservación, ampliándose incluso esa rehabilitación a aquellos espacios o inmuebles que hayan sido declarados como bienes de interés cultural.

Ante la falta de cumplimiento de este deber de rehabilitación, como he mencionado ya en otros apartados, la administración competente va a tener una serie de mecanismos para estos casos de incumplimientos de los deberes entre los que se encuentran la expropiación urbanística, la venta forzosa o sustitución forzosa de las que pasará a hablar a continuación en esta parte del presente trabajo.

6.- MEDIDAS EXPROPIATORIAS POR INCUMPLIMIENTO DE DEBERES.

Tanto la legislación estatal como la autonómica van a regular una serie de medidas frente a los incumplimientos de los deberes urbanísticos por parte de los propietarios. En concreto la Ley del Suelo va a hacer referencia a varios mecanismos diferentes como son la expropiación, la venta forzosa y la sustitución forzosa, sin perjuicio de “cualesquiera otras consecuencias derivadas de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística” (artículo 49.1 de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana). Sin embargo, este artículo 49 también va a introducir dentro de estas medidas la posibilidad de llevar a cabo la ejecución subsidiaria.

6.1.- La ejecución subsidiaria.

A consecuencia de la falta de cumplimiento de las órdenes los ayuntamientos correspondientes van a poder optar como medida forzosa por la ejecución subsidiaria de las mismas.

Se va a entender por ejecución subsidiaria aquella medida forzosa a través de la cual el ayuntamiento se hará cargo de manera subsidiaria de aquellas obras necesarias para garantizar la seguridad ante el incumplimiento por parte de los propietarios de aquellos deberes que le corresponden. Ahora bien, esta ejecución subsidiaria puede llevarse a cabo tanto por la Administración como por un tercero.³⁰

Hay que destacar que normalmente la ejecución subsidiaria llevada a cabo por un tercero va a ser lo que más se va a aplicar por parte de la Administración, así el Tribunal Supremo ha venido a declarar que esta ejecución por parte de un tercero de las obras correspondientes en sustitución del propietario incumplidor deben de realizarse a través de un contrato acordado para cada supuesto y debe de ser público.³¹

³⁰ VALENZUELA RODRÍGUEZ, María José. “Ejecución forzosa en materia de protección de la legalidad urbanística. Especial referencia a la legislación gallega”. Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado. Núm.4, 2013, pp.76-77.

³¹ VALENZUELA RODRÍGUEZ, María José. Op. Cit. pp.78.

La Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas³² recoge en el artículo 102 estas ejecuciones subsidiarias, estableciendo que “habrá lugar a la ejecución subsidiaria cuando se trate de actos que por no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado”. Por tanto, como he dicho anteriormente y así lo respalda el artículo 102.2 “Las Administraciones Públicas realizarán el acto, por si o a través de las personas que determinen, a costa del obligado”, este artículo por ende vienen a decir que aunque las obras sean llevadas a cabo bien por la Administración o bien por un tercero los gastos de esas obras serán a cargo del propietario incumplidor.

6.2.- La expropiación sancionatoria.

El artículo 49 de la Ley del Suelo y Rehabilitación va a llevar a cabo una mención de este tipo de expropiaciones cuando se produce el incumplimiento de los deberes urbanísticos por parte de los propietarios, en concreto establece en su apartado primero que “el incumplimiento de los deberes establecidos en esta ley habilitará a la Administración actuante para decretar...la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad”.

Por tanto, estas expropiaciones sancionatorias van a partir del incumplimiento de esa función social, es decir, cuando se hace referencia al incumplimiento de los deberes de edificación, conservación y rehabilitación.

Ahora bien, conviene aclarar que en ese mismo artículo, en concreto en el apartado tercero se regula un aspecto importante que tiene que ver con el contenido del derecho de propiedad del suelo y es que “en los supuestos de expropiación... el contenido del derecho de propiedad del suelo nunca podrá ser minorado... en un porcentaje superior al 50 por ciento de su valor, correspondiendo la diferencia a la Administración”. Esto quiere decir que cuando estemos hablando del tema de las indemnizaciones, en aquellos supuestos de aprobación de medidas expropiatorias derivadas del incumplimiento de deberes

³² Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

urbanísticos, el importe que se pagará al propietario incumplidor será por tanto el 50% del valor de la propiedad.³³

Los requisitos que se deben cumplir para producirse la expropiación de un inmueble por razón de incumplimiento de la función social, es decir, de los deberes urbanísticos que se derivan de esta función social, se encuentran recogidos en el artículo 72 de la Ley de Expropiación Forzosa y son los siguientes:

En primer lugar debe de existir una declaración en la que se especifique que, en un determinado inmueble deben efectuarse una serie de obras de conservación o que debe ser utilizado para un fin concreto.

En segundo lugar debe de encontrarse regulado en la ley correspondiente la posibilidad de la utilización de este medio expropiatorio para los supuestos en los que se produzca un incumplimiento.

En tercer lugar que el plazo para llevar a cabo esos deberes haya llegado a su vencimiento sin que el propietario del bien inmueble haya cumplido con ellos sin tener ninguna causa justificada.

El procedimiento de expropiación por incumplimiento de estos deberes se lleva a cabo a través de las reglas que se encuentran reguladas en la Ley de Expropiación Forzosa, que al no ser objeto del tema del presente trabajo no voy a llegar a explicar.

En este punto hay que destacar un aspecto importante sobre estas expropiaciones sancionatorias que señala la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En la Sentencia 61/1997 el Tribunal Constitucional se plantea la cuestión sobre si este tipo de expropiaciones por incumplimientos de deberes pueden llegar a considerarse como medidas que tienen un carácter sancionatorio o no, pues bien, al respecto llegó a expresar que estos procedimientos expropiatorios no van a tener un objetivo o carácter sancionador por lo que se seguirá aplicando las reglas del artículo 33 de la Constitución Española, ya que aunque parezca que la iniciación de un procedimiento de expropiación por causas de incumplimiento de los deberes puede llegar a verse como una sanción, a la hora de la

³³ DÍAZ LEMA, José Manuel. “propiedad urbana y expropiación por incumplimiento de deberes (en particular, el deber de conservación)”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, núm.291, 2014. pp.85-89.

verdad no puede considerarse como tal porque no va a existir una finalidad sancionadora, ya que se va a tratar de una serie de consecuencias que se producen ante esa falta de cumplimiento pero no se van a considerar infracciones de las normas sancionadoras. En sentencias posteriores la jurisprudencia del Tribunal Constitucional va a seguir afirmando esta cuestión, y esto va a llevar a la doctrina del derecho administrativo a no compartir esta idea, ya que expresan que si que podría llegar a tener un carácter sancionador cuando se está hablando de la reducción de la indemnización que le corresponde al propietario al producirse la expropiación por incumplimiento de deberes urbanísticos teniendo que proceder a aplicar las reglas del procedimiento sancionador. Sin embargo, si se atiende a lo que va a aplicar tanto la legislación estatal como la autonómica al respecto se va a observar que va a seguir el mismo procedimiento ante este tipo de expropiaciones sancionatorias.³⁴

En definitiva, las expropiaciones sancionatorias es una de las medidas que se imponen a los propietarios por incumplimiento de deberes pero la legislación también habla de otras medidas que se asimilan a la expropiación como son la venta forzosa y la sustitución forzosa.

6.3.- La venta forzosa y sustitución forzosa.

Se entiende por venta forzosa como “aquella venta que impone la ley al propietario por el incumplimiento de sus deberes a cambio de un precio que se fija en el concurso público que selecciona al comprador”.

Estas medidas expropiatorias las vamos a encontrar reguladas tanto en la Ley del Suelo como en la legislación autonómica.

El artículo 49.2 de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana establece cual es el objeto o finalidad que tiene la sustitución forzosa y no es otro que el de “garantizar el cumplimiento del deber correspondiente, mediante la imposición de su ejercicio, que podrá realizarse en régimen de propiedad horizontal con el propietario actual del suelo...”

³⁴ DÍAZ LEMA, José Manuel. “propiedad urbana y expropiación por incumplimiento de deberes (en particular, el deber de conservación)”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, núm.291, 2014. pp.90-94.

Por tanto, la función principal de estas medidas es la de sustituir al propietario incumplidor de los deberes urbanísticos y garantizar el cumplimiento de los deberes urbanísticos.³⁵

El artículo 49.3 de la ley del Suelo y Rehabilitación Urbana establece que para aquellos casos en los que se dé lugar una venta forzosa o una sustitución forzosa “el contenido del derecho de propiedad del suelo nunca podrá ser minorado por la legislación reguladora de la ordenación y urbanística en un porcentaje superior al 50 por ciento de su valor, correspondiendo la diferencia a la Administración”.

El artículo 109.1 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León regula los supuestos en los que el ayuntamiento va a poder llevar a cabo la venta forzosa o sustitución forzosa de un terreno o un inmueble, y son los siguientes:

“Cuando se declare el incumplimiento del deber de edificar o rehabilitar en los plazos establecidos”. (artículo 109.1 a))

“Cuando, declarada la caducidad de una licencia, no se obtenga autorización para reanudar las obras en curso de ejecución en los plazos establecidos”. (artículo 109.1 b)).

“En caso de no ejecución de las obras ordenadas para rehabilitar un inmueble dentro del plazo conferido al efecto...” (Artículo 109.1 c)).

“Cuando se incumplan los plazos señalados en la declaración de ruina para llevar a cabo las obras de conservación o rehabilitación del inmueble...” (Artículo 109.1 d)).

“En caso de no ejecución de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana en los plazos previstos en el planeamiento que haya ordenado el ámbito” (artículo 109.1 e)).

³⁵ QUINTANA LÓPEZ, Tomás. Manual básico de derecho urbanístico de Castilla y León. Valencia. Tirant Lo Blanch, 2016. pp131.

6.3.1.- Procedimiento de la venta o sustitución forzosa.

La regulación del procedimiento de venta o sustitución forzosa lo vamos a encontrar tanto en la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (artículos 49 y 50) como en la Ley de Urbanismo de Castilla y León (art.109.2) y en su reglamento (artículo 330) de forma más detallada.

La iniciación del procedimiento para la aplicación tanto del régimen de la venta forzosa como el régimen de la sustitución forzosa lo llevará a cabo el ayuntamiento bien de oficio o bien a instancia de cualquier interesado.

Una vez iniciado el procedimiento el siguiente paso será el de otorgar un plazo determinado de audiencia a los propietarios, plazo que no va a poder llegar a ser inferior de un mes, si en este plazo los propietarios cumplen con los deberes urbanísticos se podría llegar a archivar el procedimiento. Sin embargo, “si se acredita el incumplimiento de los deberes urbanísticos, el ayuntamiento acordará la aplicación del régimen de venta forzosa o sustitución forzosa al inmueble afectado, y convocará un concurso para su adjudicación” (artículo 330.3 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León).

Las consecuencias de la aplicación de este procedimiento será la inviabilidad por parte de los propietarios de seguir con “el proceso urbanizador y edificatorio, así como la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación a efectos expropiatorios. En caso de venta forzosa, el acuerdo contendrá la valoración del inmueble” (artículo 109.3 a) Ley de Urbanismo de Castilla y León), y la inclusión del acuerdo de aplicación de alguno de estos regímenes en el Registro de la Propiedad haciendo constar también la notificación del mismo al propietario incumplidor.

Este procedimiento va a tener un plazo de caducidad que regula el artículo 109.4 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, el cual viene a decir que si en un plazo máximo de dos años no se ha llegado a concluir el procedimiento por el que se está aplicando los regímenes de venta forzosa o de sustitución forzosa, dicho procedimiento caducará debiendo de comunicarse dicha caducidad al Registro de la Propiedad para así cancelar la nota marginal que se produjo con la iniciación del procedimiento.

La caducidad de este procedimiento va a dar lugar a la imposibilidad por parte del ayuntamiento de poder volver a acordar otra nueva aplicación de los regímenes hasta que no pasen otros dos años desde la caducidad del expediente.

6.3.2.- Régimen de la venta forzosa.

El artículo 331 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León se recoge que en aquellos casos en los que se aplique el régimen de venta forzosa va a considerarse como expropiado al propietario del inmueble y como beneficiario al adjudicatario del concurso, así como la consideración de justiprecio a aquella valoración del inmueble que se encuentre en el acuerdo de régimen de venta forzosa.

Hay que recalcar que de la cantidad que obtiene el propietario, por llevarse a cabo esta medida de venta forzosa, se debe de restar a la misma todos aquellos gastos de gestión, las cargas que deriven del inmueble, y “el importe de las sanciones por el incumplimiento de deberes urbanísticos.” (Artículo 331.2 Reglamento de Urbanismo de Castilla y León). Si la cantidad excediera el valor que se recoge en el acuerdo de venta forzosa, este exceso se deberá de dividir entre el ayuntamiento y el propietario.

Si el concurso de adjudicación del inmueble a través del régimen de venta forzosa quedara sin ningún adjudicatario del mismo, el ayuntamiento correspondiente podrá llevar a cabo la expropiación o enajenación cumpliendo en todo momento “las condiciones señaladas en la convocatoria, si bien el precio podrá rebajarse hasta un 25 por ciento” (artículo 331.4 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León).

En aquellos supuestos en los que el beneficiario o adjudicatario del concurso llegase a incumplir las condiciones del mismo la consecuencia fundamental va a ser también la expropiación del inmueble por parte del ayuntamiento.

6.3.3.- Régimen de sustitución forzosa.

Para explicar el régimen de sustitución forzosa hay que atenerse a lo dispuesto en los artículos 109.3. d) de la Ley de Urbanismo de Castilla y León y artículo 332 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

En los casos de aplicación de este régimen aquella persona que sea “el adjudicatario del concurso va a tener la condición de urbanizador “(artículo 332.1 Reglamento de Urbanismo de Castilla y León).

En la resolución del correspondiente concurso se va a describir varias cuestiones, que detalla el artículo 332.2 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, y son las siguientes:

En primer lugar, la resolución va a incluir “los respectivos derechos del propietario original y del adjudicatario, a construir o rehabilitar en el solar haciendo suyas las edificaciones resultantes. (Artículo 332.2. a)).

En segundo lugar va a detallar también “las normas de régimen de comunidad” (Artículo 332.2 b)).

Y por último va a señalar “el plazo máximo para ejercer el derecho a edificar” (Artículo 332.2 c)).

Una vez que el concurso se ha llegado a resolver es cuando el Ayuntamiento correspondiente va a tramitar el certificado del acuerdo de adjudicación, en el que se va a incluir las cuestiones anteriormente señaladas y se llevara a cabo la inscripción en el Registro de la Propiedad. (Artículo 332.3 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León).

Por último en lo que se refiere a este régimen de sustitución forzosa cabe plantear una cuestión y es la siguiente ¿Qué sucede en aquellos supuestos en los que no se respeta el plazo que se ha establecido en el concurso de adjudicación? Pues bien, esta cuestión la viene a resolver el artículo 332.4 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León en el que se establece que “transcurrido el plazo máximo para ejercer el derecho a edificar se aplicará al suelo el régimen de condominio ordinario entre el propietario original y el adjudicatario, en la misma proporción que hubiera correspondido a cada uno de ellos de haberse ejercido el derecho de edificar”.

7.- EL CASO DE CATALUÑA.

Hasta ahora a lo largo del trabajo he estado haciendo referencia de forma continua a la legislación autonómica de Castilla y León en materia urbanística por ser el ámbito territorial en el que nos encontramos. Sin embargo, también es interesante hablar de otras legislaciones autonómicas como podría ser la catalana.

El ayuntamiento de Barcelona, ante la nueva situación en la que se encontraban muchos terrenos a raíz de la crisis inmobiliaria, decidió crear una nueva categoría pasándolos a denominarles “vacíos urbanos”. En esta nueva categoría no solamente se encontraban aquellos suelos o solares vacíos que pudieran ser de titularidad pública sino que, también entraban dentro todos aquellos que fueran de titularidad privada. Esta categoría sirvió para regular diferentes modos de utilización de esos terrenos conforme a la legislación urbanística catalana evitándose así, que existiese una inmensidad de terrenos sin ningún tipo de planeamiento urbanístico en marcha.³⁶

Los modos de aprovechamiento de todos aquellos solares sin edificar fueron por una parte, la promoción de la utilización de forma provisional de los mismos, conforme a lo que se establece tanto en la legislación estatal como en la legislación urbanística de Cataluña, otorgándose autorizaciones provisionales para que se dieran un uso a esos terrenos hasta que se llegase a ejecutar el planeamiento urbanístico. “En la legislación catalana no existe ninguna duda de que únicamente pueden autorizarse con carácter provisional aquellos usos expresamente admitidos a tal efecto, definidos en el artículo 61 del Reglamento de la Ley de Urbanismo, aprobado por el Decreto 305/2006 de 18 de julio en los siguientes términos: el almacenaje o el depósito de mercancías u otros bienes muebles que no comporten actividades de comercialización o distribución, la prestación de servicios particulares a los ciudadanos como el aparcamiento de vehículos...; las actividades del sector primario y las actividades comerciales relacionadas con este sector, y las actividades de tiempo libre, deportivas, recreativas y culturales.”³⁷

Otras medidas, aparte de la utilización provisional de estos solares vacíos, fueron “un conjunto significativo de instrumentos ad hoc para fomentar, el cumplimiento de las

³⁶ PAREJA LOZANO, CARLES. “La utilización temporal de los vacíos urbanos en la legislación urbanística catalana”. *Practica Urbanistica*. N°136, septiembre de 2015. Editorial Wolters Kluwer. pp. 1-2.

³⁷ PAREJA LOZANO, CARLES. Op. Cit. pp. 3-4.

previsiones de la planificación urbanística”. Sin embargo, este instrumento jurídico se encontraba sometido a las diferentes circunstancias económicas del momento.³⁸

El 27 de mayo de 2019 se publicó en el boletín oficial de la provincia de Barcelona una medida de carácter expropiatoria para todos aquellos solares que se encontrasen sin edificar, que consistía en que todos aquellos terrenos que no cumpliesen con la obligación de edificar en un plazo determinado (en este caso aprobaron un plazo máximo de 2 años) se incluirían en el registro municipal de solares sin edificar y se podría llegar a proceder a su expropiación de oficio por incumplimiento de deberes.³⁹

³⁸ PAREJA LOZANO, CARLES. “La utilización temporal de los vacíos urbanos en la legislación urbanística catalana”. *Practica Urbanística*. N°136, septiembre de 2015. Editorial Wolters Kluwer. pp.6.

³⁹ MARTÍ SELVA, ENRIQUE. “El ayuntamiento de Barcelona podrá expropiar solares que lleven dos años sin edificar”. *Practica urbanística* n°160. 2019. Editorial Wolters Kluwer. pp.2.

CONCLUSIONES.

El objetivo primordial de este trabajo ha sido la investigación de los diferentes mecanismos de actuación que tienen los ayuntamientos ante la inacción de los propietarios de los solares sin edificar, y las consecuencias que tiene el incumplimiento de todos aquellos deberes que derivan del derecho de propiedad sobre esos terrenos.

Los ayuntamientos se han llegado a ver en la tesitura de decidir si es conveniente o no llegar hasta el punto de expropiar a los propietarios incumplidores del deber de edificar que tienen sobre estos solares. Bajo mi punto de vista y en función del estudio que he realizado sobre este asunto, he llegado a la conclusión de que, aunque es complejo la toma de este tipo de decisiones, habrá situaciones en las que sea necesario que se lleven a cabo este tipo de medidas expropiatorias evitando que algunos propietarios aprovechen la ocasión para especular sobre dichos terrenos. Al obligarse a los propietarios o bien a poner en uso esos terrenos o a que asuman las consecuencias del incumplimiento de sus deberes, se estaría de algún modo desincentivando la retención de esas propiedades para fines especulativos, lo que podría llegar a tener un impacto positivo en una posible estabilización de los precios de la vivienda.

Este tipo de medidas expropiatorias pueden llegar a plantear una controversia con respecto al derecho de propiedad reconocido en el art.33 de la Constitución Española, por lo que, va a ser necesario llegar a un equilibrio entre el interés general y los derechos de los propietarios de estos terrenos. Es por ello, que los ayuntamientos deben de evaluar, de forma exhaustiva, cada caso, garantizándose de esta forma que, cualquier medida que se adopte, va a ser modificada de una forma proporcional y justificada.

Por último, la expropiación forzosa por incumplimiento de la función social del derecho de propiedad así como la inscripción en el Registro de solares sin edificar lo que, a su vez, da lugar a la expropiación o bien a la venta o sustitución forzosa para la construcción de tales solares, se ha visto limitada por la falta de recursos de los ayuntamientos para llevar a término estas medidas, y por tanto, han resultado poco útiles para terminar con la especulación del suelo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- BAÑO LEÓN, José María. Derecho urbanístico común. Iustel, 2009.
- BARBANCHO TOVILLAS, Francisco José. “Competencias de las Comunidades Autónomas en la regulación del régimen del suelo”. Derecho privado y Constitución, núm.2, 1994.
- DÍAZ LEMA, José Manuel. “propiedad urbana y expropiación por incumplimiento de deberes (en particular, el deber de conservación)”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, núm.291, 2014.
- QUINTANA LÓPEZ, Tomás. Manual básico de derecho urbanístico de Castilla y León. Valencia. Tirant Lo Blanch, 2016.
- MARTÍ SELVA, ENRIQUE. “El ayuntamiento de Barcelona podrá expropiar solares que lleven dos años sin edificar”. Practica urbanística nº160. 2019. Editorial Wolters Kluwer
- PAREJA LOZANO, CARLES. “La utilización temporal de los vacios urbanos en la legislación urbanística catalana”. Practica Urbanística.Nº136, septiembre de 2015. Editorial Wolters Kluwer.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. “deber urbanístico de conservación y órdenes de ejecución: crisis de la regulación tradicional, nuevas regulaciones autonómicas y algunas propuestas”. Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid, núm.6, 2002.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. Derecho administrativo parte general. Tecnos, 2020.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Patricia. “Del deber de conservación y rehabilitación en inmuebles hacia la declaración de ruina. Parte I”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, núm.354. 2022
- VALENZUELA RODRÍGUEZ, María José. “Ejecución forzosa en materia de protección de la legalidad urbanística. Especial referencia a la legislación gallega”. Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado. Núm.4, 2013.

Recursos electrónicos.

- https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUMjI2MTtbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmjOcSoANIQjBjUAAAA=WKE
- Institutourbanistica. (2 mayo 2014). 3.3 José Manuel Díaz Lema. Curso rehabilitar, regenerar o renovar la ciudad. Recuperado de <https://youtu.be/TsNXPjVps3Y>

LEGISLACIÓN CONSULTADA.

- Constitución Española.
- Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.
- Decreto 635/1964, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares.
- Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa.
- Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.
- Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.