



## **SERVICIO DE COORDINACIÓN DE URBANISMO**

### **INFORME SOBRE CONSULTA URBANÍSTICA**

**FORMULADA:** JUNTA MUNICIPAL DEL DISTRITO DE CARABANCHEL

**FECHA:** 26 de octubre de 2004

**ASUNTO:** IDENTIFICACIÓN DE PROPIETARIOS EN EJECUCIÓN SUSTITUTORIA.

---

#### **TEXTO DE LA CONSULTA:**

*En el informe remitido por la Dirección General de Coordinación Territorial de 7 de septiembre de 2004, relativo a la conservación y limpieza de solares, se señala que los terrenos de titularidad municipal deben aparecer en el Inventario de Conservación Municipal y, en caso de ser de titularidad privada, deben aparecer en el Registro de la Propiedad o en los datos del censo del Impuesto de Bienes Inmuebles del Ayuntamiento. Este deber legal de registro de los bienes inmuebles, públicos o privados, no siempre coincide con la realidad y es frecuente que no sea posible localizar a propietarios de determinados terrenos y solares por las siguientes causas:*

- *Porque dichos terrenos no están inscritos en el Registro de la Propiedad (zonas interbloques, zonas terrizas de urbanización antigua no recepcionadas por el Ayuntamiento de Madrid, terrenos en volumetría específica, etc.) ni en registro municipal alguno (I.B.I., Inventarios de Suelo, etc.). Hay que tener en cuenta que para pedir información registral de terrenos y solares debe conocerse la situación exacta en al que tuvo acceso la finca al Registro, tarea ésta muy complicada dado que no pueden aportarse planos de situación al Registro de la Propiedad.*
- *Porque si bien la finca está inscrita en el Registro de la Propiedad, los titulares que aparecen son desconocidos en la actualidad o se desconoce su domicilio a efectos de notificar las correspondientes órdenes de ejecución (herencias yacentes, sociedades actualmente inexistentes, personas residentes fuera de la Comunidad de Madrid, etc.).*

*Esta situación se complica por la regulación establecida en las Bases de Ejecución del Presupuesto para la realización de actuaciones a través de ejecución sustitutoria.*

*Las nuevas Bases de Ejecución del Presupuesto para el ejercicio 2.004, establecen un nuevo sistema para poder ejecutar actos administrativos a través de ejecución sustitutoria. En dichas Bases (base 37), se establece la necesidad de notificar al sujeto pasivo el coste provisional de la actuación sustitutoria que debe acometerse. Una vez notificado el coste provisional es posible generar el crédito necesario para poder acometer el coste de las actuaciones a desarrollar.*

*Este sistema genera las siguientes dudas, que sometemos a su consideración:*

- *Cómo puede realizarse una ejecución sustitutoria cuando no haya sido posible conocer al sujeto pasivo. Este es el caso de las órdenes de ejecución en las que no ha sido*



*posible localizar propietarios de finca o terreno, supuesto éste muy frecuente en este Distrito por contar con muchos espacios dentro de ordenanza 3.*

- *Cómo puede realizarse una actuación inmediata de las reguladas en el artículo 16 de la O.C.R.E.R.E., para evitar peligros o riesgos inminentes, si no es posible notificar la liquidación provisional a ningún propietario, máxime teniendo en cuenta que para poder girar el correspondiente abonaré son necesarios datos del N.I.F. o C.I.F., del sujeto pasivo, dato sin el cual no es posible confeccionar los mismos.*

*Le ruego una aclaración a las cuestiones planteadas dado que son numerosas las actuaciones pendientes a realizar por ejecución sustitutoria en los que no es posible identificar a propietarios o responsables o bien no es posible conocer la inscripción registral de los inmuebles afectados.*

## **INFORME:**

Vista la consulta formulada por el jefe del departamento Jurídico de la Junta Municipal del Distrito de Carabanchel, se informa lo siguiente:

La Ordenanza de Conservación, Rehabilitación y Estado ruinoso de las Edificaciones determina, en su artículo 12, que “los obligados por las órdenes de ejecución son los propietarios de los inmuebles a quienes se dirigirán las notificaciones correspondientes. Para ello, si fuere necesario, se requerirá de oficio al registro de la Propiedad o cualquier otro registro público adecuado para que informe sobre la titularidad de los mismos”.

La primera aplicación de esta regla general contenida en la referida ordenanza obliga por lo tanto a acudir, en el caso de los terrenos de titularidad privada al Registro de la Propiedad y en el caso de terrenos de naturaleza pública al Inventario de Conservación Municipal, como instrumentos que en principio van a ofrecer la información relativa a la propiedad, imprescindible para definir el sujeto obligado, y por lo tanto destinatario de las ordenes de ejecución en materia de conservación de edificios, carácter imprescindible que se ha venido a reforzar en la base 37 de las Bases de ejecución para en Presupuesto 2005, en la que se sienta la regla que para poder generar el crédito necesario para la realización efectiva de una ejecución sustitutoria es preciso notificar al sujeto pasivo el coste provisional de la misma.

No obstante, en ocasiones resulta imposible obtener información alguna sobre la titularidad de los inmuebles, bien porque estos no han tenido acceso al Registro de la Propiedad mediante la oportuna inmatriculación, o bien porque a pesar de haber sido inmatriculados no existe el dato del titular registral.

La propia Ordenanza, consciente de esa problemática, llega incluso a indicar en su artículo 11.2 g), relativo al contenido de los informes: “cuando constare, el titular de la propiedad y su domicilio a efectos de notificaciones”

Ofrecer una solución única y genérica, válida para todos los supuestos que se pueden producir en la práctica resulta enormemente complicado, y ello es así por que, en muchos casos la decisión sobre los mismos dependerá de los antecedentes aplicables a cada caso concreto.

Dicho esto, la primera tarea a desarrollar en estas situaciones dudosas por parte de los servicios municipales, será la del análisis de todos los antecedentes que pudieran dar



información, en primer lugar sobre el carácter público o privado de los solares y en segundo lugar, una vez aclarado lo anterior, la titularidad de los mismos.

Para ello, se podrán tener en cuenta los criterios recogidos en los artículos 4 y siguientes de la Ordenanza sobre Uso y conservación de Espacios Libres, cuyo artículo 8 determina que, con carácter residual, todos los espacios que no se hayan definido como públicos según los criterios de aplicación, serán privados.

Igualmente, y a estos efectos, será relevante la petición de información sobre el solar en cuestión, tanto al departamento de Patrimonio de Suelo de la Gerencia Municipal de Urbanismo, en cuanto a la existencia de actas de cesión a favor del Ayuntamiento, su posible inscripción en el registro de la Propiedad y el consiguiente reflejo en el Inventario de suelo, como a los distintos Departamentos de Iniciativa Privada de la Gerencia Municipal de Urbanismo, sobre la recepción de las urbanizaciones finalizadas.

Al margen de esto, y de forma simultánea se deberá solicitar información tanto a registros públicos como a los internos municipales. En este sentido se deberá consultar no sólo el Registro de la Propiedad o el Inventario de bienes municipales, sino también el registro de solares y terrenos sin urbanizar, así como registros fiscales existentes en la Agencia Estatal tributaria relacionados con la propiedad inmobiliaria, el censo del impuesto de bienes inmuebles, o datos que puedan obtenerse del impuesto sobre el incremento de los bienes de naturaleza urbana, a modo meramente orientativo.

En este contexto, y en relación con lo que también disponen los artículos 25, 67, 68, 69 y 70 del Reglamento de Gestión Urbanística, será esencial conocer el planeamiento precedente y existente, tanto general como de desarrollo en cuanto antecedente que permitirá conocer la intencionalidad del planificador respecto de la configuración pública o privada de determinadas zonas dentro de los desarrollos urbanísticos y así, en consecuencia, proceder a definir el sujeto obligado en la conservación de las mismas.

Si a pesar de toda la labor de análisis de antecedentes existentes para el caso concreto no es posible determinar la titularidad del inmueble en cuestión habrá que valorar otras opciones legales que estarán en función del tipo de inmueble al que deba referirse la orden de ejecución.

Por una parte, y para el caso de que el inmueble sobre el que recae la obligación de conservación sea un edificio, viviendas o locales, podría acudirse a otras regulaciones normativas en las que también resulta determinante el dato de la titularidad de los inmuebles, como es el caso de la normativa sobre expropiación forzosa (Ley de 16 de diciembre de 1954 y Decreto de 26 de abril de 1957).

Así, el artículo 3 de la LEF dispone que “ las actuaciones del expediente expropiatorio se entenderán, en primer lugar, con el propietario de la cosa o titular del derecho objeto de la expropiación. Salvo prueba en contrario, la Administración expropiante considerará propietario o titular a quién con este carácter conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente o, en su defecto, a quien aparezca con tal carácter en registros fiscales o, finalmente al que lo sea pública y notoriamente”, siendo lo verdaderamente destacable de esta regulación la posibilidad de considerar como propietario al que lo sea pública y notoriamente.

Esto último implica que, cuando haya sido del todo imposible identificar y en consecuencia notificar la orden de ejecución al titular del inmueble en cuestión, se podría llegar a dirigir la



misma a la persona que lo esté ocupando en ese momento, con independencia del título jurídico que le habilita para ese uso del inmueble.

Esta posibilidad encuentra, además, amparo en la propia regulación contenida en el Código Civil. Así, y a modo meramente enunciativo, cabe citar la obligación del usufructuario, conforme a los artículos 497 y 500 C.c de “cuidar las cosas como un buen padre de familia” y de hacer las “reparaciones necesarias ordinarias”, pudiéndose entender por tales aquellas quedan comprendidas dentro del deber normal de conservación. El artículo 527 C.c, por su parte, establece en el caso del derecho de uso y habitación, la obligación de asumir los “reparos ordinarios de conservación”. También y para el supuesto de comodato, el artículo 1743 C.c recoge la obligación del comodatario de “satisfacer los gastos ordinarios que sean de necesidad para el uso y conservación de la cosa prestada”. Finalmente, y quizá como ejemplo más relevante para el caso que nos ocupa, el del artículo 1554, en el que se prevé la obligación del arrendador de hacer las reparaciones que sean necesarias a fin de conservar la cosa arrendada “en estado de servir para el uso a que ha sido destinada”, lo que también es perfectamente reconducible al deber normal de conservación de un inmueble.

Igualmente y en este primer tipo de supuestos se podrá dar la circunstancia de que el inmueble se encuentre en régimen de propiedad horizontal, en cuyo caso la orden de ejecución podrá dirigirse a la Comunidad de Propietarios correspondiente. Así, en la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de julio de 1993, se reconoce la obligación de la Comunidad de propietarios “de mantener en buen estado de conservación el edificio de su propiedad, y el consiguiente deber de responder de los deterioros que en el mismo se produzcan, por causa de un descuido de tales obligaciones”, asumiéndose en consecuencia que aunque en nuestro ordenamiento jurídico no exista una norma específica sobre la materia es claro que, en los edificios en régimen de propiedad horizontal, es obligación de la Comunidad de propietarios proceder a realizar obras necesarias para la conservación de los elementos comunes del inmueble, por interpretación lógica del artículo 396 C.c en relación con el 395 del mismo y artículos 3; 5.3; 7.2; 9.5; 13.3 y 5; 18 de la Ley de Propiedad Horizontal.

Por otra parte, y como supuesto concreto planteado en la presente consulta, están los terrenos y solares respecto de los cuales se desconoce la titularidad. En estos casos se podría plantear como posible alternativa la notificación mediante edictos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59.5 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo Común, la cual al tener la misma consideración jurídica que una notificación en sentido formal, podría servir para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Base 37 de las Bases de Ejecución del Presupuesto Municipal.

Cuando la notificación por edictos no hubiera surtido efectos, por no haberse podido localizar al titular del terreno o solar en cuestión, se debería replantear la oportunidad de iniciar un procedimiento específico de ejecución sustitutoria por incumplimiento del deber de conservación, y ello es así porque el objetivo de esta actuación administrativa es dar cumplimiento al deber de conservación pero siempre a costa del propietario obligado, aspecto éste al que no se podrá dar cumplimiento por existir para la Administración esa posibilidad de resarcimiento económico por el coste de la actuación.

Quizá, la opción de iniciar un expediente para cumplir con el deber de conservación en un terreno o solar cuya titularidad es desconocida, tendría únicamente sentido en los casos de las denominadas actuaciones inmediatas, previstas en el artículo 15 de la OCRERE. En estos casos sí parecería razonable que los servicios municipales adoptarán, de oficio, las medidas oportunas ante la existencia de peligros graves e inminentes, ya que aquí se estaría poniendo



de relieve un interés público prevalente, la salvaguarda de la seguridad de personas o de bienes, que llegaría a justificar la asunción de un coste económico por la Administración sin reintegro posterior.

Madrid, 7 de diciembre de 2004

**LA ADJUNTA AL SERVICIO DE  
COORDINACIÓN DE URBANISMO**

Fdo.: Amaya Casado Echarren

Vº.Bº.  
LA JEFA DEL SERVICIO DE  
COORDINACIÓN DE URBANISMO

Fdo.: Cristina de Salas Nestares.

**CONFORME:  
LA DIRECTORA GENERAL DE  
COORDINACIÓN TERRITORIAL**

Mª. Eloísa Castañeda Mella.

Conforme con la propuesta de elevación a la Comisión de Seguimiento del Plan General de Ordenación Urbana, remítase para la adopción del correspondiente acuerdo, si procede.

**EL CONCEJAL DEL ÁREA DE COORDINACIÓN TERRITORIAL**

José Manuel Berzal Andrade