

## Normativismo y Ley de Suelo

JOSE ANTONIO GARCIA-TREVIJANO FOS

Ltrado del Consejo de Estado  
Catedrático de Derecho administrativo de  
la Universidad de Salamanca

### I

El título del presente trabajo requiere una previa explicación, puesto que puede dar lugar a erróneas interpretaciones que están muy lejos de nuestra intención. La reiteración con que se vienen produciendo notificaciones de actos administrativos llevadas a cabo por la mayor parte de los Ayuntamientos españoles nos ha movido a escribir estas líneas con el fin esencial de poner sobre el tapete el problema de la vigencia de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana. Lo que, adelantamos, parece obvio.

Los actos notificantes a que se ha hecho referencia son del tenor siguiente: «Cumplidos los trámites que previene el Reglamento de 23 de mayo de 1947, dictado para la aplicación de la Ley de 15 de mayo de 1945, sobre la ordenación de solares, la Excm. Comisión Municipal Permanente, en sesión celebrada el día 10 del actual mes, ha tenido a bien acordar la inclusión en el Registro Público de solares e inmuebles de edificación forzosa, de la finca número X de la calle Z.

Y dispuesto por el Excmo. Alcalde Presidente el cumplimiento del acuerdo, lo comunico a usted, para su conocimiento y efectos, advirtiéndole que contra esta resolución podrá interponer:

1.º El recurso previo de reposición ante el Excmo. Sr. Alcalde Presidente, en el plazo de ocho días, contados a partir de la fecha en que reciba esta comunicación, el cual quedará desestimado por el silencio administrativo si no se resolviese en el término de diez días, y después, a partir de esa fecha o de la denegación expresa, si le fuera comunicada, y también en el plazo de ocho días, el recurso de alzada ante el Ministerio de la Gobernación, que habrá de elevarse por conducto de la Alcaldía Presidencia; todo ello conforme a lo dispuesto en el artículo 6.º del mencionado Reglamento.»

La transcripción de este acto, que jurídicamente envuelve una declaración de conocimiento, puesto que se refiere a un acto

notificado—de inclusión en el Registro—del que pueden derivar beneficios o perjuicios para terceros, da lugar a numerosas sugerencias sobre el encabezamiento del presente estudio.

¿Continúa en vigor la Ley de solares? Y aun respondiendo negativamente ¿continúa en vigor su Reglamento de ejecución? Y por último, aun cuando también se responda negativamente, ¿continúa en vigor el Decreto de 5 de septiembre de 1952 sobre cuantía de la indemnización y derecho de retorno de los arrendatarios de inmuebles cuyos contratos queden extinguidos por aplicación de los artículos 2.º de la Ley de 1945 y 47 del Reglamento y la Orden de 4 de febrero de 1953 sobre indemnización por extinción de los derechos de los usuarios de inmuebles que merecen la calificación de provisionales, según el apartado d) del artículo 3.º del Reglamento mencionado?

Invirtiendo el orden lógico de las cuestiones a examinar, diremos categóricamente que no continúa en vigor la Ley de Solares ni tampoco el Reglamento de aplicación, al menos en aquello que se opone abiertamente a la Ley del Suelo y, por la misma razón anteriormente expuesta, hay que estimar derogado el Decreto de 1952 y la Orden mencionada que prevé una excepción al mismo.

La Ley de Ordenación urbana, vulgarmente conocida como Ley del Suelo, ha supuesto un evidente avance en la técnica jurídica española y, además de su mérito tecnológico—quizá en algunos aspectos excesivo, pues no hay que olvidar que las leyes se aplican por quien posiblemente no conozca o no conculgue en las ideas de los redactores—ha tenido como fin fundamental la de ser omnicompreensiva; es decir, recoger cuantas disposiciones se encontraban dispersas en materia de ensanche y extensión (Ley de 26 de julio de 1892); saneamiento y mejora interior (Ley de 18 de marzo de 1895) y de solares (Ley de 15 de mayo de 1945). Su espíritu no puede ser, por tanto, de mayor amplitud y ambición y quizá esta misma amplitud pueda hacer fracasar en muchos puntos su aplicación.

Tras examinar minuciosamente las finalidades y campo de acción de la misma, el planeamiento urbanístico con el estudio de los planes en sus distintas modalidades, su formación y aprobación, sus efectos, pasa la Ley de 12 de mayo de 1956 en su título 2.º, a estudiar la calificación del suelo, estableciendo en su artículo 63, 3) que, a los efectos de la misma, 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».

Es fácil darse cuenta de que las urbanizaciones descansan sobre el concepto de solar, tanto si el suelo es urbano como si es

de reserva urbana, puesto que potencialmente han de ser urbanizados, y salvando, naturalmente, los terrenos viales y zonas verdes.

Pues bien, si vamos descendiendo en la sistemática de la Ley a través de los distintos planes que regula, tendremos que, desde un punto de vista territorial puede existir un plan nacional, uno provincial y uno municipal, aparte de la modalidad que posibilita la Ley de planes comarcales.

De esa tipología planificadora sólo dos tienen verdadera importancia práctica: el comarcal y el municipal, y ello porque el plan nacional de urbanismo se limita a configurar las grandes directrices de la ordenación urbana del territorio español para el mayor bienestar de la población en función de las conveniencias de la ordenación social y económica; el plan provincial, por su parte, se refiere a la estructura urbanística de la provincia y a coordinarse con el plan general de la capital.

Coniéndonos a los planes municipales o comarcales—conceptos territorialmente definidos—, se desarrollan a través de *planes generales*, *planes parciales* y *proyectos de urbanización* en sentidos jerárquicamente subordinados y cuya distinción debe hacerse teniendo en cuenta la mayor o menor inmediata aplicabilidad, así como su extensión dentro del territorio definido. Cada uno de estos planes contiene una serie de determinaciones de las que interesa destacar las siguientes: los planes generales contienen las ordenanzas de construcción y los proyectos de urbanización los pliegos de condiciones económico-facultativas.

Vemos, por tanto, cómo el verdadero soporte de la Ley del suelo lo constituyen los Ayuntamientos a través de sus proyectos de urbanización, a pesar de que existan o puedan existir otras entidades urbanizadoras, o incluso, algunas estatales, que no solamente supervisen o vigilen sino que urbanicen.

Pero con esto no se lleva a la práctica la urbanización, sino que precisa además la concreta actualización de las obras, lo que se consigue a través de *declaraciones de prioridades* y, por último, los Ayuntamientos, siguiendo el orden de prioridades establecido, concretan aún más el momento de la urbanización y subsiguiente edificación de cada polígono o manzana, lo que lleva a cabo a través de las *declaraciones de interés inmediato*, las cuales tendrán en cuenta la demanda de solares y las ofertas de construcciones. Con esto se cierra, en términos generales, el ciclo evolutivo del procedimiento urbanizador, que ha de tener su desembocadura normal en la edificación de los solares caracterizados por las notas anteriormente mencionadas y cuyo regulación se lleva a cabo en el título 4.º, capítulo 1.º, sección 1.ª, bajo el epígrafe general «El ejercicio de las facultades relativas al uso y edificación del suelo», y bajo los subtítulos de «Fomento de la edificación» y «Plazos de edificación y enajenación forzosa de propiedades».

La Administración, a través de estas distintas fases, emite unas declaraciones de voluntad en la mayor parte de los casos y, en otros, se limita a la aplicación de normas técnicas—que por sí mismas no son nunca discrecionales—.

## II

Hemos dicho que la Ley de Solares estaba derogada y que, asimismo, lo estaba su Reglamento, al menos en algunos puntos que hemos de examinar; para demostrar este aserto, que parece muy claro, aunque en la práctica suceda lo contrario, es preciso traer a colación algunos aspectos fundamentales de la teoría general del derecho en su proyección jurídico-administrativa.

A) Sin ánimo de entrar, puesto que no es éste el lugar ni el momento, en problemas centrales de derecho, es, sin embargo, necesario que sentemos nuestra postura respecto de los mismos y por lo que pueda hacer referencia al tema que se trata.

Como carácter esencial de la *norma* hay que mencionar la abstracción o impersonalidad—no ya la generalidad a que a tantas confusiones ha conducido—con la cual los actos jurídicos individualizados no crean derecho objetivo ni gozan, por tanto, de las características de las normas. De aquí que norma y ley sean conceptos diversificables, aunque en la práctica se barajen indistintamente; no toda norma es legal ni toda ley es normativa. De aquí también que fuente del derecho—cualquiera que sea su rama—no es la Ley sin más, sino la *ley-norma*. La utilización de la palabra ley se lleva a cabo en numerosos momentos del derecho indicando vínculos obligatorios *inter-partes*, y así se puede decir que el contrato es ley entre las partes (1). La norma puede ser, según el contenido, civil, mercantil, laboral, administrativa, etcétera. También aquí se confunde corrientemente el concepto de norma con el concepto de ley. La distinción entre *norma civil* y

---

(1) La propia historia conduce a este confusionismo que a través de los esquemas del Estado se viene manteniendo. Así, por ejemplo, Ley III, Tít. II, Lib. I Fuero Juzgo; Ley I, Tít. VI, Lib. I. Fuero Real, recopiladas en la Ley I, Tít. II, Lib. III de la Novísima: *la ley es dada para los varones como para las mujeres de cualquier edad que sean, para los sabios como para los simples, para los poblados como para los yermos*. Un comentarista de las Leyes de Toro, ALVAREZ POSADILLA, enumera entre los requisitos de las leyes—concepto que adoptaba diversas terminologías—, «*que sea general y no particular respecto de algunas personas*» (Comentarios a las Leyes de Toro, 1826, pág. 21). Esta idea está generalizada. Frente a ellas estaban los privilegios y dispensas, legado de las concepciones canónicas.

La locución «fuerza de ley», *inter-partes*, no quiere decir que se asemeje a las normas legales. Quiere decir, sencillamente, que las partes no pueden sustraerse al deber de cumplir el contrato (MESSINHO: *Dottrina generale del contratto*, 1948, pág. 3974; para el aspecto normativo Id.: *Manuale di dir. civile e comm.*, vol. I, 1950, pág. 81).

*norma administrativa*, que es la que en este momento interesa, radica en que las primeras han de ser aplicadas e interpretadas por los jueces ordinarios, mientras que las segundas, como sucesoras de las instrucciones internas que emanaban de príncipes o reyes han de ser aplicadas e interpretadas por la propia Administración, salvo posteriores recursos (2). De aquí que la distinción no puede hacerse en bloque por materias, sino que debe atenderse al examen pormenorizado de la norma; en materia laboral, por ejemplo, la distinción entre Administración y justicia está muy empañada por las competencias casi totalmente concurrentes entre las Delegaciones de Trabajo y las Magistraturas (jueces ordinarios, estos últimos en materia laboral). Es cierto que existen desviaciones en nuestro ordenamiento positivo, pero que vienen a corroborar la certeza de la afirmación anterior.

Otra consecuencia importante de esta distinción es que la Administración no puede dictar un reglamento ejecutivo ni interpretativo de una norma civil o de partes civiles de la norma jurídica si no está expresamente autorizada por la misma. Imaginemos, por ejemplo, que se publicase un reglamento de ejecución del Código Civil. Entre las desviaciones a que antes me refería, hay dos fundamentales que no es posible pasar por alto:

a) El Decreto de 31 de octubre de 1958 que, amparándose en la Disposición adicional 9.<sup>a</sup> de la Ley de Arrendamientos Urbanos, interpreta lo que debe entenderse por justa causa para, teniendo un local deshabitado, no incurrir en posible desahucio.

b) El Decreto de 21 de febrero de 1958, que interpreta el artículo 43 de la Ley de Sociedades Anónimas de 17 de julio de 1951.

No es nuestra intención profundizar sobre el tema, pero sí hemos de poner de manifiesto, sobre todo respecto del primero, que se trata de una norma no vinculante para los Tribunales, puesto que la Administración no puede interpretar las normas civiles ni

---

(2) Esta distinción es también histórica. DELAMARE, en su monumental *Traité de la Police*, 1722, parte de la separación entre leyes (normas diríamos hoy) que tienden al bien general y común y al interés particular (pág. 1). La misma idea preside la obra de MAYER: *Derecho administrativo alemán*, 1949, t. I, págs. 45 y 50 y sigs. y la Exposición dirigida por JAVIER DE BURGOS a Fernando VII en 24 de enero de 1826, en la que se dice textualmente que «el hombre en sociedad tiene relaciones necesarias con el Estado, y éstas se fijan por medio de leyes que se llaman administrativas... a diferencia de las que generalmente se llaman leyes que consideran a los hombres individualmente y en sus relaciones domésticas». Para él son civiles las únicas leyes de justicia. Esto da una idea de que en todo momento se estimó como única rama jurídica la civil por una evidente razón de consolidación histórica. De aquí nacen una serie de prejuicios en los que no podemos entrar y sí sólo mencionar: el carácter especial de la ciencia jurídico-administrativa, el carácter supletorio del civil (por aplicación del art. 16 del Código), la movilidad de aquélla, la separación tajante de las demás ramas jurídicas. Concepciones que es preciso superar, pues todas las ramas jurídicas exportan e importan materiales con los que se construyen sus sistemas.

tampoco aquellas partes civiles de la norma jurídica aun cuando se ampare en preceptos genéricos, como la cláusula casi de estilo, de que «El Gobierno podrá dictar las disposiciones que considere necesarias para la mejor ejecución de la Ley». Ni reglamentos ejecutivos generales ni reglamentos parciales de interpretación (aquellos en aplicación de la Ley y éstos para ejecución de la Ley) pueden dictarse en este terreno. Con lo dicho, queda bastante claro que más que hablar de normas civiles y normas administrativas, hay que hablar de *preceptos concretos* dentro de cada una de las normas jurídicas (3); y la razón es evidente: toda norma jurídica envuelve hoy día—es muy raro que así no suceda—preceptos jurídico-administrativos que surgen cuando la Administración deba intervenir subjetivamente. Por ejemplo, la Ley de Arrendamientos Urbanos contiene preceptos especiales para la Administración Pública (art. 76, por ejemplo); nada digamos de la Ley Hipotecaria que los contiene en número muy elevado, lo que ha hecho posible la publicación de un Reglamento autorizado también de forma genérica por la misma, etc.

Es imposible hoy día mantener el equívoco de que las ramas jurídicas viven aisladas entre sí, y ello tiene un fiel reflejo, y aun nos atreveríamos a decir que una concausa en la simbiosis de la técnica jurídica que se emplea. La Ley del suelo pertenece a este tipo actual de norma jurídica con reflejos dobles. Hay preceptos de ella claramente administrativos; otros claramente civiles y otros mixtos, así, por ejemplo, y de forma genérica, se otorga a los propietarios y titulares de derechos reales una acción pública para exigir la observancia de la Ley y una acción privada para obtener de los Tribunales ordinarios la demolición de obras e instalaciones que violen la regulación establecida (arts. 223 y 224) (4).

Como toda norma jurídica y, por tanto, con los caracteres de

---

(3) Es útil la distinción entre norma y precepto, entendiéndose por éste el contenido de aquélla. Hasta cierto punto, aunque desde ángulos distintos, puede traerse a colación la afirmación de CARNELUTTI de que el precepto es la formulación que reviste la norma ética (*Teoría General del Derecho*, 1941, pág. 61).

(4) Constituye esto un problema capital de la ciencia jurídica. ¿No ya si de una norma o un precepto civil pueden surgir derechos reflejos, lo que parece evidente, sino si de una norma o un precepto administrativo pueden nacer derechos (directos o reflejos) que se hagan valer ante los jueces ordinarios. Por ejemplo, incumplida una ordenanza edilicia, ¿qué reacción pueden tener los terceros perjudicados por la altura del edificio? Si sólo surgen derechos públicos, es evidente que sólo podrán acudir a la Administración denunciando el hecho, pudiendo, si llegara a plantearse un litigio contencioso, mostrarse parte como coadyuvantes o incluso como demandados si su petición, habiendo sido estimada por aquélla, era recurrida la resolución por el incumplidor; podrían también recurrir ellos ante la pasividad o negativa administrativa. Ahora bien, en el caso mencionado en el texto, la Ley expresamente prevé una reacción privada, de lesionado a incumplidor, sin pasar por la Administración. Sobre este problema, vid. VITTA: *Diritto Amministrativo*, 1949, t. I, págs. 119 y sigs. Se trata, por tanto, de vías paralelas que modifican la naturaleza de los derechos accionados.

su imperatividad, legalidad, abstracción o impersonalidad, la Ley del Suelo ha de ser *aplicada*, y el primer requisito para que toda norma sea aplicada es el de que esté vigente. La aplicación del derecho es el aspecto, quizá, más fundamental del mismo. De nada o poco sirve la creación del ordenamiento jurídico si la norma tecnicada positivamente ha de quedar inaplicada, pues nos encontraremos ante una teoría desprovista de realismo práctico. Esta aplicación requiere dos momentos fundamentales: la búsqueda de la norma y su interpretación cuando sea dudosa. Como todo acto jurídico, la norma puede ser válida y eficaz, conceptos éstos que pueden existir unidos o separados, pues caminan por senderos distintos. Lo necesario para que la norma jurídica pueda ser aplicada es que sea *eficaz*, aun cuando sea inválida; es decir, que sea existente en un momento determinado. Sucede a menudo que, aparte de la *vacatio* de los veinte días, según dispone el Código civil, existe otro período superior. Las razones pueden ser muy variadas: la necesidad de publicar un Reglamento de ejecución, los cambios de la vida social durante la elaboración de la Ley que obligan a su momentánea suspensión, razones de oportunidad política, necesidad de amoldar la legislación anterior a la nueva, etcétera. Cuando nada dice la norma, entra en vigor a los veinte días de su publicación. Y entonces surge el otro problema aún más importante, que es el de los sistemas derogatorios de normas anteriores y contrarias. Si las normas civiles plantean muchos problemas en orden a su eficacia respecto de situaciones de hecho anteriores (5), las jurídico-administrativas las plantean en mayor número por su prolijidad que no encuentra límites bien definidos. En muchas ocasiones resulta difícil conocer qué norma jurídica está en vigor, y ello es debido a la utilización de diversas técnicas jurídicas, a saber:

a) La más genérica y vulgar, que se limita a derogar las normas contrarias.

b) La que especifica las normas que se derogan.

c) La que nombra una Comisión para determinar qué normas continúan en vigor.

d) La que nombra una Comisión que determine qué normas anteriores han de ser derogadas.

e) El sistema que establece que las normas ejecutivas anteriores continúan en vigor hasta la publicación de las nuevas, y siempre, claro, está, que no se opongan a lo establecido en la norma que se promulga.

Es fácil comprender que el primer sistema es técnicamente sencillo, pero prácticamente de difícil aplicación, ya que obliga a rea-

(5) Por ejemplo, la reforma del Código civil plantea problemas importantes sobre la retroactividad de la Ley de 24 de abril de 1958 en orden, sobre todo, a hechos y situaciones de hecho anteriores (adopciones, consentimiento de la mujer para la enajenación o gravamen de inmuebles gananciales, etc.).

lizar labores de interpretación que variarán según los intérpretes, y que puede conducir a graves confusiones.

El segundo sistema es el óptimo y sería de desear la exigencia de unas tablas de derogación y vigencia en todas las normas jurídicas nuevas. El sistema de las Comisiones es defendible siempre que estas Comisiones se constituyan dentro de los plazos señalados; mientras esto suceda habrá que distinguir: si la Comisión ha de determinar las disposiciones que continúan en vigor, quiere decirse que, en el ínterin, todas las normas anteriores quedan en suspenso, hasta que reviven o caen definitivamente y, si por el contrario, la Comisión debe determinar las materias que se derogan, éstas continúan viviendo, si bien sometidas a la condición resolutoria de no ratificación.

Lo dicho se refiere no solamente a las normas legales, sino también a las normas reglamentarias, las cuales, cuando son ejecutivas o interpretativas, siguen la vida de la norma que ejecutan o interpretan, de tal forma que, caída ésta, caen aquéllas. Para que suceda lo contrario es preciso que la nueva norma prevea la continuidad de los reglamentos anteriores hasta tanto se promulguen los nuevos y, claro está, que ello hace referencia nada más que a aquellas partes de los reglamentos que no se oponen abiertamente y directamente a la nueva norma legal.

Así, por ejemplo, la Disposición transitoria 11.<sup>a</sup> de la Ley de Régimen Local, texto articulado, aprobado por Decreto (legislativo) de 16 de diciembre de 1950 disponía que «hasta que se publiquen los Reglamentos para la aplicación de la presente Ley, seguirán provisionalmente, en cuanto no se opongan a ella, las disposiciones reglamentarias actualmente en vigor». Es claro, por tanto, que los Reglamentos del Estatuto Municipal han estado vigentes hasta la promulgación de los nuevos, pero sólo en aquello que no se oponía a la Ley. La Ley de Solares de 15 de mayo de 1945 está totalmente derogada, ya que ha venido a integrarse en la Sección 1.<sup>a</sup>, Capítulo 1.<sup>o</sup> del título 4.<sup>o</sup> de la Ley del Suelo, lo que se corrobora, además con la exposición de motivos de la misma.

¿Podemos decir lo mismo del Reglamento de 1947? Se trata de un Reglamento de ejecución y, por tanto, conectado directamente con la Ley que reglamenta; por otra parte la Ley del Suelo, en su Disposición final 2.<sup>a</sup>, establece, genéricamente—con uno de los sistemas poco recomendables—que «quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en la misma y autorizado el Gobierno para que, a propuesta de una Comisión... determine, mediante Decreto, cuáles son las disposiciones vigentes que habrán de continuar en vigor»; y, a su vez, la Disposición final 4.<sup>a</sup> establece que «el Ministerio de la Gobernación (hoy Vivienda) dictará las disposiciones complementarias precisas para la ejecución de esta Ley».

Como se ve, por una parte, impone la publicación de regla-

mentos ejecutivos (no un reglamento de tipo general) y, por otra, deja en suspenso, tal como a nuestro juicio debe interpretarse tal precepto, las disposiciones anteriores, que, no oponiéndose, pueden, en su caso, continuar en vigor. Según nuestro parecer, el Reglamento de 1947 está también totalmente derogado, ya que sigue las vicisitudes de su norma-madre; ello no obstante, y en un intento de conseguir la plenitud del ordenamiento jurídico para que no existan intermitencias de aplicación, podría admitirse la vigencia de aquellas partes del Reglamento que no se oponen abiertamente a la Ley del Suelo.

Ello nos obliga a examinar en qué aspectos fundamentales sucede tal cosa.

### III

La Ley de Solares formaba parte de las normas mixtas de *fomento y policía*. De fomento porque, en efecto, estaba encaminada a fomentar la construcción, y de policía porque establecía sanciones para los propietarios incumplidores, y la sanción, dejando aparte si es requisito esencial o natural de la norma, mal se aviene con el fomento. Una primera tentativa de verdadera norma de fomento la constituyó la Ley de 12 de junio de 1911, que creó el arbitrio municipal sobre solares sin edificar, como sustitutivo del antiguo impuesto de consumo y que aún hoy día forma parte de las Haciendas locales, al que hay que unir el arbitrio no fiscal sobre edificaciones deficientes. Lo cierto es que tal gravamen no fué suficiente por sí solo para atajar la especulación en las transacciones de solares, que eran una de las inversiones más apetecidas. Tuvo que modificarse el sentido finalista del ordenamiento jurídico español con la publicación de la Ley de 1945, que utilizaba las técnicas policiales unidas a las de fomento (6). La Ley no podía ser más ambiciosa: regulación de la venta forzosa, de la expropiación, extinción de los arrendamientos y demás derechos personales y, en fin, un plazo de retención con la idea de que el propietario se viese impelido a la edificación.

Veamos los distintos aspectos más esenciales de la regulación anterior:

a) Territorialmente las disposiciones de la legislación de solares se aplicaban a las poblaciones de más de 10.000 habitantes y en aquellas otras que el Consejo de Ministros estimase conveniente incluir. De hecho, los beneficios se hicieron extensivos a una gran cantidad de pueblos españoles. Desde el punto de vista del objeto a que se extendía la regulación, se hacía la siguiente clasificación: los solares en sentido estricto; es decir, terrenos

---

(6) Sobre la utilización de diversas técnicas jurídicas—policía o fomento—, vid. VILLAR PALASI: *Poder de policía y precio justo. El problema de la tasa de mercado*, «Rev. de Admón. Pública», núm. 14, pág. 45.

no edificados con construcciones permanentes; edificaciones paralizadas, edificaciones derruidas, ruinosas, edificaciones de categoría inferior a las mínimas normales de la vía urbanizada de que se trate.

La Ley era, por tanto, mucho más amplia que lo que su enunciado podía dar a entender, y ello ha tenido una gran importancia en su desarrollo, ya que las edificaciones como concepto contrapuesto a solar pueden estar habitadas, como de hecho lo estaban en su mayor parte, y precisamente la palanca que podía mover al propietario a derruir y edificar era la de la extinción de los derechos de uso de naturaleza personal.

b) La base sobre la que descansaba la Ley era el Registro de Solares que, como todo registro jurídico, era un conjunto de actos administrativos certificantes y, por tanto, no negociales, que inscribían los inmuebles afectados por la Ley sin hacer distinción en cuanto a la inscripción, según si se trataba de solares en sentido estricto o de edificaciones. Puede calcularse la importancia que la inscripción adquiría no sólo para los terceros a quienes interesase la adquisición del inmueble, sino también para el propio dueño que, de esa manera, intuía la posibilidad de desalojar a los inquilinos de las edificaciones al solicitar y obtener la correspondiente licencia municipal, removiendo legalmente y a través de un rodeo los preceptos vigentes de la Ley de Arrendamientos Urbanos. Según ésta, el propietario puede denegar la prórroga legal de los contratos de arrendamientos urbanos, entre otras causas, por proyectar el derribo de la finca para edificar otra que reúna los requisitos exigidos (arts. 62 y 68 y siguientes de la Ley de Arrendamientos Urbanos vigente) con la opción, por parte del inquilino, de retornar al nuevo inmueble o de percibir una indemnización. Pero aparte de ello, una de las causas de resolución del arrendamiento es la declaración de ruina del inmueble (art. 114-10 de la misma Ley).

En este último caso ningún derecho de retorno existe; es más, cuando la ruina es inminente, la propia Administración puede proceder al lanzamiento, aun cuando la sentencia no fuese firme, y hay que añadir, aun cuando no hubiera sentencia, pues razones de orden público legitiman tal medida. El propietario, por tanto, tiene un gran interés en que sus edificaciones—no los solares, por supuesto—sean incluidas en el Registro de solares sobre todo cuando éstas sean ruinosas, evitándose así el planteamiento de un litigio arrendaticio. Esto quiere decir que el estado ruinoso de un edificio desemboca, o puede desembocar, en dos resoluciones distintas:

1.ª En la declaración de ruina llevada a cabo por expediente contradictorio que actúa de causa motora de la acción de desahucio y, a mi juicio, vinculante para el juez ordinario.

2.ª En la inclusión en el Registro de solares con las consecuencias establecidas en la Ley; es decir, la posible edificación por el

propietario o la venta forzosa y, en ambos casos, con la extinción de los derechos de arrendamiento.

No se establece ninguna conexión entre ambas declaraciones de ruina. A mi modo de ver, la declaración a que se refiere el artículo 114, causa 10 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, es independiente y surte los efectos previstos en el mismo; ahora bien, teniendo en cuenta que el artículo 3.º, apartado c) del Reglamento de 23 de mayo de 1947 distinguía entre edificaciones *derruidas*, en que ha desaparecido el 50 por 100 de su volumen, y *ruinosas*, las que además se declaren de ruina inminente; podemos llegar a la conclusión de que en este último caso, iniciado el expediente a tenor de la legislación de arrendamientos urbanos, la declaración de ruina inminente tendría como consecuencia la inclusión de oficio, sin más trámites, en el Registro, sin que obste para ello el hecho de que el propietario, para obtener dicha declaración, necesite solicitar previa licencia de derribo y construcción, como exige la jurisprudencia, y ello porque puede incumplir su obligación de edificar.

El derecho de retención estaba pensado como un período para que el propietario iniciara la edificación o la desarrollase a un ritmo normal, plazos que muchas veces no existían prácticamente, ya que por el juego del artículo 15 del Reglamento los efectos de la inscripción se retrotraían a la fecha de su entrada en vigor, respecto de los terrenos que reunían las condiciones exigidas por la Ley.

c) ¿Qué naturaleza jurídica tenían los actos de inscripción o de no inscripción? Ya dijimos anteriormente que no se trataba de actos negociales sino de actos jurídicos de simple comprobación de hechos, a los que les eran de aplicación las normas de la técnica, las cuales no son nunca discrecionales sino vinculadas. La Administración, en estos casos, no está *valorando* sino que está *comprobando*. Naturalmente que el concepto de edificio ruinoso o de edificación paralizada, etc., son conceptos técnicos sin que la Ley otorgue a la Administración ningún género de valoración subjetiva. En términos generales diríamos que la Administración emite declaraciones de conocimiento vinculadas a las normas técnicas de naturaleza constitutiva, ya que la inscripción producía unos efectos que arrancaban precisamente de su existencia. El Reglamento arbitra un recurso de alzada, previo el de reposición, ante el Ministerio de la Gobernación contra los acuerdos municipales, recurso de alzada evidentemente impropio, puesto que no se daba ante un órgano superior, sino ante un ente público con funciones tutelares. Contra los actos del Ministerio de la Gobernación—decía el Reglamento—no cabrá recurso alguno. Esta redacción es bastante corriente en nuestras leyes, y que hay que interpretar en el sentido de que no cabe recurso en vía administrativa, pero sí en vía judicial, ya que para su exclusión se requiere una ley que lo mencione expresamente. Por otra parte

bajo la legislación contencioso administrativa anterior, que impedía el recurso contra actos discrecionales, tampoco era posible excluir tal recurso por la naturaleza de los actos, ya que, como hemos dicho, son actos totalmente vinculados o reglados.

d) Inscrito el inmueble en el Registro de solares se preocupaba el Reglamento de regular, en el capítulo 4.º, las ventas forzosas, y, en el capítulo 5.º, las expropiaciones.

Entre los llamados contratos forzosos, cuya realidad es innegable en nuestro Derecho (7), menciona Díez Picazo la venta de solares. Lo que parece cierto—afirma—es que la compraventa se trata y perfecciona sin tener en cuenta para nada la voluntad del propietario del solar.

Esto es evidentemente exacto. Ahora bien, lo que conviene añadir es que no se perfila esta figura con todos sus rasgos específicos, máxime cuando en el capítulo 5.º se habla de las expropiaciones. No es nuestra intención entrar en el examen pormenorizado de las características de los llamados contratos impuestos. Es muy fructífera la distinción entre acto de constitución y relación constituida (8), lo que, por otra parte, es corriente en el Derecho administrativo, en el que predominan los procedimientos y no los actos instantáneos. Forti, por ejemplo, ya habló del procedimiento y del acto final. Así mismo, a nuestro juicio, es trascendental la idea aplicada al *iter contracti* de la Administración Pública, ya que los actos preliminares tienen vida propia independiente (9). Lo que queremos rectificar en parte es la propia terminología, con el fin de terminar con el divorcio que existe, aparentemente, entre el derecho civil y el administrativo. Completamente de acuerdo en que el contrato sigue siendo la base de la vida de relación, y que además requiere, como elemento fundamental, la libertad de contratar (10); pero de aquí se deduce que

(7) Díez-PICAZO: *Los llamados contratos forzosos*. ANUARIO DE DERECHO CIVIL, enero-marzo 1956, pág. 94.

(8) Díez-PICAZO: *Op. cit.*

(9) Partiendo de estas ideas es fácil demostrar cómo hoy día sea preciso *desintegrar* las instituciones jurídicas para estudiarlas en sus distintas partes. Ello autoriza a defender la existencia de actos separables en la contratación. Vid. mi trabajo *Principios sobre los contratos de la Administración con especial referencia a la esfera local*, «Rev. de Est. de la Vida Local», núm. 87. Tiene importancia esta distinción en los precontratos. DR CASTRO, por ejemplo, los califica como compleja relación contractual de un contrato único desarrollado en dos momentos (ANUARIO DERECHO CIVIL, tomo III, junio-septiembre 1950).

(10) MESSINEO distingue entre libertad contractual y libertad de contratar (*Dottrina generale del contratto*, 1948, pág. 13). Sobre el impacto de la restricción de la autonomía de la voluntad en la libertad de contratar (no en la contractual que conduce al contrato de adhesión o dictado), vid. Díez-PICAZO: *Op. cit.*, con amplias referencias (págs. 87 y sigs.). En el campo administrativo ha examinado este problema, aunque fragmentariamente, CASTAÑO: *Tratado elemental de Derecho administrativo*, 1946, págs. 346 y sigs. Afirma que no puede hablarse de contrato en las relaciones que se establecen entre la Administración y los usuarios de los servicios y domi-

en la vida jurídica, cuando se actúa forzosamente, se hace en base a medidas expropiatorias. Para que esto sea admitido precisa dar un paso más y distinguir las *medidas expropiatorias* de la *expropiación forzosa en sentido estricto*. Las primeras serían todos los procedimientos de expropiación con relevancia jurídica privada; así, por ejemplo, la concentración parcelaria, las hipotecas legales, las servidumbres legales, etc. La expropiación forzosa vendría a ser una aplicación específica de las medidas expropiatorias a los casos clásicos en que se adquieren bienes o derechos o se suprimen éstos con relevancia jurídica pública. Desde otro punto de vista, la expropiación se reserva para la aplicación del procedimiento establecido en la Ley de 16 de diciembre de 1954 y las medidas expropiatorias en los demás casos.

En la propia venta judicial a través del procedimiento de apremio, es clara esta distinción. El procedimiento está llevado a cabo cómo y a través de una medida expropiatoria y el acto final podrá encuadrarse dentro de los contratos de compraventa. Afirma Redenti (11) que «aun cuando la venta de las cosas embargadas tome el nombre y en algunas ocasiones la forma aparente de un contrato (aunque ello suceda a través de un comisionado) la venta judicial en su esencia consiste siempre en un acto de autoridad del juez con el cual se transfieren los derechos contra pago de un precio. Es este el momento de la expropiación en sentido estricto».

En nuestro Derecho se ve más clara la distinción entre el procedimiento expropiatorio judicial y la relación constituida. El artículo 1.489 del Código civil establece que «en las ventas judiciales nunca habrá lugar a la responsabilidad por daños o perjuicios, pero sí a todos los demás, dispuesto en los artículos anteriores». En el Derecho italiano no hay acción en caso de vicio de la cosa, ni puede ser impugnada la venta por lesión. Por otra parte, en la Ley procesal civil se habla de la escritura de venta a favor del comprador. Por ello, depende del punto de vista que se adopte para calificar el fenómeno jurídico apuntado: En cuanto procedimiento es una medida expropiatoria, y, en cuanto acto final, instaura una relación jurídica de venta en la que se da apli-

---

no público, puesto que no se puede privar a ningún ciudadano que se sujete a las condiciones reglamentarias, de la utilización de dichas cosas o servicios. En este sentido es claro que el contrato, como acto de constitución, ha perdido su puesto clave y único; ahora bien, la relación que se instaura al utilizar el servicio económico (por ejemplo, relación ante la Renfe y el usuario) es evidentemente de derecho civil o mercantil (o laboral), regida por las normas aplicables a estas mismas relaciones cuando surgen de contrato (aunque existen derogaciones). Por otra parte, este problema es general para los que se encuentran en situación de monopolio legal. El artículo 1.597 del Código civil italiano establece que *quien explota una empresa en condición de monopolio legal tiene la obligación de contratar con cualquiera que solicite las prestaciones que forman el objeto de la empresa, observando la igualdad de trato*.

(11) *Diritto Processuale civile*, vol. II, 1949, pág. 68 y sigs.

cación, tanto del saneamiento por vicios ocultos como por evicción, si bien este último limitado en nuestro Derecho por el artículo 1.533 de la Ley del Enjuiciamiento Civil.

Se pueden, por tanto, discriminar los capítulos 4.º y 5.º del Reglamento. El primero trata de las ventas forzosas en el sentido anteriormente expuesto; una medida expropiatoria hasta el extremo de que se puede adquirir libre de cargas el inmueble, lo que es típico de toda expropiación, y una formalización tipo contractual con el otorgamiento de la escritura pública por los interesados, por el Alcalde o Ministerio fiscal en sustitución, según los casos. El dogma de la autonomía de la voluntad, como se ve, queda notablemente enervado. Lo lógico es que sea decididamente aplicado el fenómeno, incluso a la celebración de los contratos definitivos, como consecuencia del incumplimiento de un precontrato, pues aunque no se trata de su ejecución, sino de un nuevo consentimiento, no se ve la razón, hoy día, para que la actividad de la parte incumplidora no pueda ser sustituida por el juez. De esta forma, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha evolucionado en aras de la seguridad jurídica. La sentencia de 9 de julio de 1940, entre otras, sentó la doctrina de que el incumplimiento del precontrato no puede producir otro efecto que el resarcimiento de perjuicios, doctrina ésta que va en contra de las modernas tendencias.

La S. de 1 de julio de 1950 ha iniciado un nuevo rumbo al afirmar que no se precisa nueva manifestación de voluntad y que la ejecución del precontrato no es acto personalísimo, por lo que el juez puede suplir la rebeldía de la voluntad. Esta tendencia se mantiene en la S. de 26 de octubre de 1956.

En realidad el Tribunal Supremo no se atreve a romper decididamente con el axioma voluntarista, buscando un rodeo: no se trata de acto personalísimo. En realidad habría que afirmar que aunque fuera así, como en la realidad se puede forzar la voluntad dirigiéndola, aun cuando careciese de libertad absoluta, debe prevalecer por encima de ella el principio *pacta sunt servanda*. La seguridad jurídica está sobre el arbitrio individual. La doctrina primitiva del Supremo al no admitir el resarcimiento específico del daño, es decir, el cumplimiento del contrato definitivo, daba un cheque en blanco a los infractores de los pactos libremente celebrados.

Naturalmente que esto es aplicable tan sólo en los casos en que no sea excluida por las partes (respecto a lo dispuesto en el artículo 1.255 del Código civil) la ejecución específica o que lo impida la naturaleza del contrato definitivo (obligación de hacer infungible por ejemplo). En este sentido se pueden escoger dos vías distintas: o el excesivamente amplio de que la sentencia sea constitutiva del título, el cual, a su vez, servirá para pedir la ejecución del contrato definitivo (es decir, su autoejecución en un nuevo juicio), o que la sentencia sea la base para que se celebre el mencionado contrato, bien por el deudor incumplidor, bien por el juez,

sustituyéndolo en los términos legales. La primera vía podrá llevar, sin más, a la ejecución de la prestación, que es el objeto del contrato final, y dando un paso más, a eliminar de nuestro Derecho esta figura, que, si bien cumple funciones, en muchos casos importantes (sobre todo, en los contratos reales), en la mayor parte de los casos es el bastión en que se cobijan los que no se someten a las reglas de la corrección y de la buena fe en el cumplimiento de sus obligaciones.

El Reglamento de 1947 aborda el problema de la valoración de los inmuebles como una de las fases de la venta forzosa y con posterioridad a las peticiones de adquisición formuladas preventivamente o no, según los casos. Interesa destacar que esta valoración se lleva a cabo de mutuo acuerdo o a través de unos índices valorativos entre los que están la tasación pericial con el derogado sistema del tercer perito nombrado judicialmente. La valoración la fijaba el alcalde sin especificarse recurso alguno, ya que el artículo 6.º que regula de forma general los recursos, se refiere solamente a los acuerdos de los Ayuntamientos, es decir, de los órganos colegiados (Pleno o Comisión Permanente) y el artículo 5.º lo ratifica al disponer que toda referencia a los Ayuntamientos se entenderá hecha a la Comisión Permanente sin perjuicio de las facultades propias del alcalde.

Efectuado el pago, quedan extinguidos los derechos de los usuarios, una vez transcurrido el plazo de un mes desde que les fueron pagadas las indemnizaciones determinadas en la legislación de arrendamientos.

Por último, después del derecho de reversión, en el capítulo 5.º se regula la expropiación por parte del Ayuntamiento.

Decíamos antes que la venta forzosa era una medida expropiatoria que constituye en su punto final una relación jurídico-privada en sus formas externas, aunque en su esencia está toda ella regulada por la idea de que se adquiere *ope expropriationis*; es discutible si esta forma adquisitiva se aplica en el caso de convenio en la valoración. A nuestro juicio sí, como de forma similar hay que predicarla de la expropiación forzosa en sentido estricto, siempre y cuando el acuerdo sobre el justiprecio sea posterior a la iniciación del expediente expropiatorio, pues, en caso contrario, habría una compraventa normal (12). Al igual su-

---

(12) El llamado «contrato expropiatorio» no es tal. También aquí la voz contrato hay que tomarla en el sentido actual. Hoy día, de mantener el vocablo, hay que convenir que se trata de un simple ropaje externo que puede envolver contenidos varios. El procedimiento expropiatorio empieza con la declaración de necesidad de la ocupación en los casos normales; cualquier acuerdo sobre el justiprecio posterior hace adquirir a título expropiatorio. En los supuestos de urgencia, el acuerdo para quedar fuera de la idea expropiatoria, ha de ser anterior a la declaración de urgencia. Esto tiene gran importancia en orden a la subsistencia de cargas y derechos. Si se adquiere *iure expropriationis*, se aplica la Ley, y la adquisición libre de cargas actúa *ope legis*. En el caso de que se adquiera por contrato hay que

cede en este caso, puesto que la valoración del inmueble es posterior a la inscripción en el Registro de solares, la cual actúa como verdadera declaración de utilidad y necesidad de ocupación (13).

La expropiación, en sentido estricto, a que nos venimos refiriendo, supone que el Ayuntamiento, utilizando el procedimiento normal, expropia él mismo los inmuebles para fines de urbanización y hoy día para constituir un patrimonio municipal del suelo. Esta distinta configuración entre venta forzosa y expropiación, en realidad, queda reducida a dos tipos expropriatorios:

- a) Expropiación con beneficiario predeterminado legalmente, y que es todo aquel que solicita la adquisición; y
- b) Expropiación directa en que el Municipio, además de tener la potestad expropiatoria, es beneficiario (14).

#### IV

Nos corresponde ahora determinar hasta qué punto la Ley del Suelo en su título 4.º, capítulo 1.º sección 1.ª, ha modificado la legislación anterior.

a) Como norma general y siempre que un plan o proyecto de urbanización, programa de actuación o declaración de intereses inmediata, a que ya aludimos, establezcan un plazo de edificación de los solares, a él habrá de atenerse el propietario o propietarios, siendo indiferente el sistema de actuación o forma de gestión que se ha llevado a cabo para la urbanización del po-

---

pactar la extinción. El pacto en el primer caso, de existir, sería una cláusula *secundum legem* que nada añadiría; en el segundo sería una *clausula paccionada* con efectos constitutivos y *praefer legem*. Esta distinción es similar a la que el Consejo de Estado establece en sus dictámenes en orden a las cláusulas de revisión de precios en contratos de obras públicas y suministros. Según la Ley de 17 de julio de 1945 se aplica la revisión a los contratos celebrados a través de las formas de subasta y concurso. Por una práctica constante vienen colocándose cláusulas revisoras en los celebrados directamente por la Administración. Por otra parte, incluso en los primeros, se colocaba entre el clausulado la posibilidad de revisión. Su eficacia y naturaleza varía según los casos: en los primeros (celebración mediante subasta o concurso), la cláusula es *secundum legem*, por tanto, nada añade antes bien puede inducir a confusiones cuando no se trate de remisión pura y simple de la Ley; en el segundo, al contrario, la cláusula revisoria es de naturaleza comercial no *contra legem*, ya que no lo prohíbe la Ley, de 1945, pero sí *praefer legem*. En aquellos supuestos la revisión actúa *in o contra* cláusulas contrarias; en éste actúa *cuando* se pacta.

(13) La inscripción produce estos efectos, ya que el llamado «estado de venta forzosa» de los inmuebles no es otra cosa que una situación interina que desemboca normalmente—no siempre—en una medida expropiatoria.

(14) Esta distinción es necesaria. Un Municipio, por ejemplo, puede ser beneficiario sin tener la potestad expropiatoria; puede ser beneficiario y tener dicha potestad, y puede tener la potestad y no ser beneficiario. Sobre un aspecto de la distinción, vid. CARRO MARTÍNEZ: *La expropiación forzosa de las Entidades Locales*, «Rev. Vida Local», núm. 80, pág. 666 y ss.

ligono o manzana. De no establecerse dicho plazo la Ley marca dos o tres años, según los casos (art. 142, 2) a) y b). La primera modificación que anotamos es la sustitución de la palabra «edificaciones de categoría inferior a las mínimas» por la de *edificaciones inadecuadas*, es decir, que junto a los solares en sentido estricto existen las edificaciones paralizadas, ruinosas, derruidas e inadecuadas que como ficción jurídica se asimilan a aquéllos. Y aquí surge una importante distinción respecto de la legislación anterior, referente a los plazos de retención y de prórrogas, en su caso. Los *solares*, en sentido estricto, se inscriben en el Registro, una vez transcurrido el plazo correspondiente para su edificación; se trata, por lo tanto, de un hecho automático y, por tanto, la inscripción será meramente declarativa, produciéndose los efectos de manera inmediata transcurridos los mencionados plazos y sus prórrogas, en su caso, y ello con independencia de la fecha de inscripción, así como del recurso que pudiera entablarse. Por el contrario, para las *construcciones* asimiladas a los solares, la inscripción es verdaderamente constitutiva, ya que desde entonces comienza a computarse el plazo de retención.

Actúa *ex ante* del período de retención en este caso y *ex post* respecto de los solares en sentido estricto.

b) El régimen jurídico a que debe someterse el acto de inclusión ha sido también modificado sustancialmente. El Ministerio competente es el de la Vivienda al haber absorbido cuantas competencias existían en materia de urbanismo y edificación. Esto exige, sin embargo, algunas aclaraciones debido a la compleja legislación actualmente existente. Según el artículo 220 de la Ley del Suelo, los acuerdos municipales a que se refieren los artículos 142, núm. 1.º y 144, son susceptibles de recurso de alzada en el plazo de quince días ante la Comisión Provincial de Urbanismo. No parece dudosa, por lo tanto, la competencia; ahora bien, sigue diciendo el mismo artículo, «excepto cuando esté previsto expresamente que lo sean ante la Comisión Central». A nuestro juicio, es esto lo acertado, que se justifica con el fin de unificar esta materia de gran importancia y porque los recursos de alzada lo son en un solo grado. No se nos oculta un grave inconveniente que se opone a esto, y es que no está constituida la Comisión Central de Urbanismo.

Por Decreto de 26 de abril de 1957 se aprobó un Reglamento orgánico provisional de dicho Ministerio de la Vivienda, estableciendo su artículo 18 que se dictarán las disposiciones necesarias para su desarrollo y en el plazo de un año se aprobaría el Reglamento definitivo.

Otro Decreto de 28 de junio de 1957 dispuso que en tanto se organizaban y coordinaban los organismos que habían pasado a su dependencia (entre ellos el Consejo Nacional de Urbanismo y la Comisión Central de Urbanismo)—que sustituye a la antigua Comisión Central de Sanidad Local, lo que ya estaba previsto en

la Ley de Régimen Local—, el ejercicio de las facultades atribuidas por la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana al Consejo Nacional y a la Comisión Central de Urbanismo que suponga obligaciones económico-administrativas para las Corporaciones locales, requerirá previo acuerdo del Ministerio de la Gobernación. Sus funciones se encomiendan al Presidente de los mismos (Ministros y Subsecretario, respectivamente). El artículo 2.º disponía que dichas atribuciones «en ningún caso podrán rebasar el plazo que determina el artículo 18 de Decreto de 26 de abril de 1957».

La situación actual, por tanto, es que al no haberse constituido los mencionados organismos y haber rebasado el plazo mencionado sin que exista un Reglamento orgánico definitivo, los Presidentes han perdido automáticamente la competencia, siendo inválidos cuantos actos realicen en estas materias. En consecuencia, el recurso de alzada deberá interponerse, en todo caso, ante las Comisiones Provinciales de Urbanismo, hasta tanto que se modifique la situación actual (el Decreto de 3 de octubre de 1957 organiza las Delegaciones Provinciales de la Vivienda, en las que se integra el llamado Consejo Provincial de Urbanismo).

Es claro, por tanto, que cuantas menciones existían en el Reglamento de 1947 respecto al recurso de alzada, previo el de reposición que se mantiene ante el Ministerio de la Gobernación, están completamente derogadas.

c) La vieja Ley de Solares se aplicaba a los Municipios superiores a 10.000 habitantes y aquellos otros a que se ampliase expresamente. Nada de ello se encuentra en la vigente Ley del Suelo, cuyas referencias numéricas lo son a otros efectos.

d) En otro importante aspecto está también derogada explícitamente la legislación anterior, y es en el relativo a la valoración de los inmuebles inscritos. Antes, como dijimos, constituía una fase del procedimiento de venta forzosa. Hoy, la inclusión de un solar o finca en el Registro implica la iniciación del expediente de valoración, de tal forma que, en el propio Registro, se plasma su valor, con el fin de que los particulares terceros puedan solicitar la adquisición. Hay en vigor un Reglamento de valoración, aprobado por Decreto de 21 de agosto de 1956, a que se refiere la Disposición final 3.ª de la Ley en relación con los coeficientes del capítulo 4.º del título 2.º En este sentido, el justiprecio de los inmuebles se funda en el valor urbanístico y no en el valor comercial, teniéndose en cuenta, en todo caso, las indemnizaciones procedentes en favor de los arrendatarios. Conviene tener en cuenta que la Ley del Suelo establece criterios de valoración propios, pero el procedimiento de justiprecio es el de la Ley de 16 de diciembre de 1954. Por lo tanto, existe intervención, en su caso, del Jurado Provincial de Expropiación, estando derogado el sistema de peritaje a que se refería el Reglamento de solares.

El precio así fijado sirve de base, tanto para la venta forzo-

sa como para la expropiación. Estos conceptos también han variado en cierto sentido, ya que si bien se mantiene la potestad expropiatoria de los Ayuntamientos respecto de los solares y fincas en situación de venta forzosa (y aun sin ella, hay que añadir), al referirse expresamente el artículo 146 a las peticiones de ventas forzosas, dice que cualquier persona podrá adquirir tales fincas «y solicitar del Ayuntamiento que las expropie y se las adjudique íntegramente con arreglo a la valoración predeterminada anteriormente». Esta redacción hay que entenderla en su sentido lógico; es decir, que la venta forzosa es una medida expropiatoria con un beneficiario legalmente determinado. Se regulan en la Ley los derechos de los propietarios durante el período de retención, así como cuando los inmuebles se encuentran en situación de venta forzosa; la posibilidad de que el Ayuntamiento saque a subasta el inmueble bajo el tipo de licitación que es el justiprecio, y como denominador común la *cláusula modal* del compromiso por parte del adquirente de edificar según plan y dentro del plazo con las consecuencias del incumplimiento (derecho de reversión del propietario expropiado). Se regula en el artículo 148 la posibilidad de que el propietario rehabilite su propio inmueble cuando está en situación de subasta, mediante una oferta *in incertam personam*, y el otorgamiento de una escritura de poder a favor de un funcionario, con el fin de desposeerse prácticamente de su poder de disposición.

Pero quizá el punto más importante en que conviene comparar las normas anteriores y las actuales es el de la extinción de los derechos de arrendamiento de los inmuebles afectados. Ya dijimos en líneas anteriores que, como norma de fomento, la Ley de Solares había establecido, en su artículo 2.º, que, tanto en el caso de adquisición por venta forzosa como en el de edificación por el propietario dentro del plazo de retención, quedaban extinguidos los arrendamientos y demás derechos personales que por cualquier título existieran sobre la construcción o solar, mediante el solo pago de la indemnización determinada por la legislación de alquileres. También decíamos que de aquí arrancaba un interés a procurar y promover la inclusión en el Registro, ya que se removía el derecho de retorno que la Ley de Arrendamientos Urbanos impone a los propietarios que quieran derruir y reedificar las construcciones.

Sin embargo, pronto se hizo marcha atrás en este pensamiento, y el Decreto de 5 de septiembre de 1952, razonando en su preámbulo sobre la falta de precisión en relación con la cuantía de la indemnización, se amparaba en la evidente analogía existente entre la causa 2.ª del artículo 76 (hoy 62) de la Ley de Arrendamientos Urbanos y la ordenación de solares, y por razones de justicia de equidad otorgó no sólo el derecho de indemnización en metálico, sino uno de retorno a los nuevos inmuebles.

Las razones de justicia y equidad invocadas son evidentes,

aunque no en todos los casos, pero lo cierto es que se frenó el impulso dominical para el derribo y edificación, ya que el tener que soportar el mismo contrato de arrendamiento, que había quedado en suspenso con las congelaciones de renta, no era apetecido por los propietarios. Más aún, hoy día en que se ha dado (art. 15 del Reglamento Hipotecario, aprobado por Decreto de 17 de marzo de 1959), rango registral al derecho de retorno «ya sea por disposición legal o por convenio con el arrendador».

La Ley del Suelo vuelve a insistir en su artículo 149 en el primer sentido de la Ley: los arrendamientos y demás derechos personales se extinguen tanto en los casos de enajenación y de expropiación como en los de obtención de licencia por el propietario, y para recalcar más su espíritu añade: «Sin que repercutan, de ningún modo, sobre la nueva construcción ni hayan de reservarse en ella locales o habitaciones a los antiguos ocupantes».

Los titulares de estos derechos habrán de ser indemnizados en cuantía, como máximo, igual a la señalada por la Ley de Arrendamientos Urbanos, pero bien entendido que llevará a cabo la fijación como expediente incidental de la valoración y, en el caso de venta forzosa, por los preceptos del Reglamento de bienes por la vía del desahucio administrativo sin que, en ningún caso, intervenga la Junta de Estimación.

## V

Las líneas anteriores han pretendido poner de manifiesto uno de los casos en que el normativismo es, si no funesto, sí estéril o superfluo. Las normas jurídico-administrativas han de ser aplicadas, ante todo y sobre todo, por la propia Administración, y es ella la que implícitamente, y por costumbre contra ley, está dejando de aplicar una norma vigente, con lo cual podría plantearse el problema de hasta qué punto un derecho está en vigor cuando no se vive en la realidad (15).

---

(15) Que el problema de la vigencia de la Ley del Suelo se viene planteando constantemente lo demuestra la Circular de 19 de febrero de 1958 del Ministerio de la Vivienda. Comete un grave error al afirmar en su preámbulo que *«la facultad reglamentaria de la Administración es inherente a todas las Leyes»*. Ya dijimos antes que las normas legales civiles o mercantiles no son reglamentables salvo que expresamente se diga, por la razón de que los preceptos de dicha naturaleza han de ser aplicados, interpretados y ejecutados por los Tribunales. La cláusula de estilo que se coloca en las leyes, autorizando (aunque no delegando) al Gobierno o a un Ministro para dictar las disposiciones que se estimen pertinentes para el desarrollo de la Ley, ha de aplicarse tan sólo a los preceptos administrativos. Para más se precisa una autorización expresa (por ejemplo, la posibilidad de modificar las rentas en la Ley de Arrendamientos Urbanos: estos reglamentos dictados a propuesta del Ministerio de Justicia, mediante Decretos deliberados en Consejo son «delegados»). Su existencia en nuestro Derecho es innegable. La competencia en este caso se le entrega al Gobierno *permanentemente*, por lo que no puede hablarse de Decretos le-

Hemos visto las razones que, a nuestro juicio, abonan la aplicabilidad inmediata de la Ley del Suelo. No puede argumentarse en contra que en sí misma es inaplicable por fuerza mayor que se opondría por encima de cualquier teoría jurídica. Es posible que esto sea cierto en algunos aspectos técnicos, pero precisamente en lo relativo al régimen de los solares no resiste la más leve crítica dicha objeción, puesto que en muchos aspectos los preceptos actuales son similares a los antiguos. Las normas jurídicas entran en vigor, cuando no se establezca otra cosa, según establece el Código civil, y ello aun cuando precisen reglamentos de ejecución, siempre que por sí mismas puedan ponerse en funcionamiento en todo, o, al menos en parte, y siempre, naturalmente, que la misma norma no se autosubordine a la publicación del Reglamento.

Un tipo ideal de técnica jurídica sería la de confeccionar los reglamentos antes que las leyes, de tal forma que éstas fueran un simple recorte de los puntos esenciales, y también que se publicasen conjuntamente la Ley y el Reglamento (16). Pero cuando esto no sucede no hay razón para negar vigencia a una norma válidamente promulgada y publicada.

---

gislativos. Por otra parte, hay reglamentos delegados dictados por un Ministro concreto, por ejemplo, las autorizaciones que la Ley de Reforma del sistema tributario español otorga al Ministerio de Hacienda. Aquí se ve aún más claro que no se puede hablar de leyes delegadas por la elemental razón de que son reglamentos aprobados por simples Ordenes ministeriales, y la de delegación, cuando existe, se hace al Gobierno. Es extraño, sin embargo, que no se estudie este tipo de reglamentos que son fuente de Derecho civil. GARRIDO FALLA, por ejemplo, los desconoce en nuestro Derecho (*Tratado de Derecho administrativo*, 1958, pág. 236 y sigs.). La Circular citada expresa que está en vigor la Ley del Suelo. Claro que tal Circular se dirigió a los Delegados provinciales del Ministerio. Los Ayuntamientos, sin embargo, siguen viviendo su propia existencia.

(16) La Ley del Suelo estableció una *vacatio* de sesenta días. Sobre la inmediata aplicación de la ley, sin necesidad de esperar la emanación de los reglamentos de aplicación, vid. MORTATI: *Istituzioni di Dir. Pubblico*, 1952, pág. 105; DE VALLES: *Elementi di Dir. amm.*, 1951, y, en general, la doctrina es concorde con la idea.

La Ley anterior de lo contencioso-administrativo lleva fecha 22 de junio de 1894 (*Gaceta* del 2 de julio), y el Reglamento fué aprobado por Real Decreto de la misma fecha inserto en la misma *Gaceta*. Si la Ley se promulgase por Decreto no habría inconveniente en que el mismo «promulgara la Ley y aprobara el Reglamento»; aun siendo un solo Decreto, es decir uno solo el ropaje exterior, sustancialmente habría que distinguir la Ley y el Reglamento. Hoy día, la Ley se promulga y publica «a propuesta de las Cortes»; de todos modos se podría hacer coincidir la fecha. La distinción entre ropaje exterior y contenido normativo es importante. El Decreto de 22 de junio de 1956 aprueba el Texto Refundido de Accidentes de Trabajo y el Reglamento de ejecución. He aquí un caso en el que, siendo uno el aspecto externo, tiene distinta fuerza y valor jurídico: en cuanto aprobatorio del texto refundido es un Decreto legislativo, con fuerza de ley formal; en cuanto aprobatorio del Reglamento es un simple acto administrativo.

En poco tiempo se han publicado dos trabajos defendiendo y atacando al positivismo jurídico (17). Reconociendo los beneficios que ha tenido para la geometrización del pensamiento jurídico es evidente que, llevado a sus últimos términos, produce una disociación y divorcio absoluto entre la norma escrita y la realidad y, entre ambas, es evidente que siempre ha de triunfar la segunda que, a fin de cuentas, es el substratum sociológico del sistema jurídico. ¿A qué podemos achacar, por tanto, que se siga aplicando como vigente la Ley de Solares y su Reglamento? A mi juicio es muy compleja la legislación actual, sobre todo la legislación jurídico-administrativa, por razones obvias y que no exigen explicación, pero esta complejidad obedece a una causa más remota: la inflación normativa de los momentos presentes.

---

(17) CARNELUTTI: *Bilancio del positivismo giuridico*, «Riv. Trim. di Dir. Pubbl.», 1951, núm. 2, pág. 281 y sigs.; L'HUILLIER: *Defense du positivisme juridique*, «Rev. de Droit Publique», 1954, núm. 4, pág. 941 y sigs.