

# La nueva ordenación de solares

JOSE JAVIER LOPEZ JACOISTI

Notario

SUMARIO: 1) *Introducción.*—2) *Sobre el concepto de solar.*—3) *Registro de solares y ámbito del sistema.*—4) *Recursos.*—5) *El llamado derecho de retención.*—6) *Ventas forzosas.*—7) *Expropiaciones.*—8) *Desahucios administrativos.*—9) *Conclusión.*

1) La Ley de 15 de mayo de 1945 y el Reglamento de 23 de mayo de 1947 han elaborado una ordenación de solares en extremo innovadora. Según el preámbulo de la Ley, como finalidad última se persigue resolver el problema de la escasez de viviendas, y mediatamente, combatir la especulación del suelo edificable. Radica su justificación en el interés general, que no se detiene ante conceptos absolutos y arcaicos de la propiedad.

Se busca incrementar la construcción de viviendas a base de realizar plenamente el concepto del solar "como propiedad cuyo destino exclusivo es el de la construcción". Para ello no faltan, a lo largo de ambas disposiciones legales, poderosos alicientes a la iniciativa privada y a la municipal; a la primera, mediante las ventas forzosas, el derecho llamado de retención y la posibilidad de obtener la extinción administrativa del arrendamiento; a la segunda, mediante las expropiaciones.

Con todo, quizá no se deba el problema de la edificación a la falta de iniciativa particular, que en España funciona bien. Quizá se deba más bien a la falta de medios. Las producciones fallan porque faltan primeras materias. Queda patente en el preámbulo de la Ley la preocupación del legislador por la carestía de los materiales, y en este punto bueno será recordar las penurias de carbón sentidas en el extranjero, las recientes disposiciones sobre horas extraordinarias en trabajos de minería y el hecho de que una fábrica de cemento gasta, en peso, casi tanto carbón como cemento que produce. Y lo mismo cabría decir del acero. Al mundo le empiezan a faltar las energías. ¿Será cierto el fatal augurio de la entropía?

Pero, como índice de política jurídica, debe subrayarse más que la victoria del interés general sobre el particular—a través de ventas forzosas y expropiaciones—, la injerencia de lo administrativo en lo jurisdiccional, el voluntario olvido de la distinción clásica entre cuestio-

nes administrativas y de propiedad y la atribución de materias clásicamente civiles a la Administración.

El nuevo sistema de ordenación de solares otorga a las Corporaciones municipales poderes amplios para declarar constitutivamente situaciones de hecho y de derecho en materia privada y para imponerlas a los propietarios ejecutivamente. Prescinde de las bases tradicionales que separaban lo administrativo de lo civil y, sobre todo, borra la distinción entre cuestiones de propiedad tradicionalmente encomendadas a la jurisdicción ordinaria y las administrativas reservadas a las autoridades y tribunales de este orden.

Las atribuciones que la Ley y el Reglamento de Solares conceden a los Alcaldes y a los Ayuntamientos resultan insólitas si se las coteja con los principios que determinan la competencia administrativa.

El párrafo segundo del artículo 4.º de la Ley de lo Contencioso dice expresamente que "se considerarán de índole civil y de la competencia de la jurisdicción ordinaria las cuestiones en que el derecho vulnerado sea de carácter civil...", y este precepto básico de toda la organización contenciosoadministrativa ha sido olvidado en la nueva legislación de solares, tanto más notoriamente cuanto que se había creado por el Tribunal Supremo una "communis opinio" de que las cuestiones que afectaban al derecho de propiedad eran siempre de índole civil (1), como no podía menos de ser por la misma naturaleza de las cosas.

Aquella Ley exige, pues, materia administrativa para que sea competente el Tribunal Contenciosoadministrativo. Por ende, si la jurisdicción contenciosa—que en la actual organización establecida por nuestro derecho positivo es de naturaleza mixta por estar compuestos sus Tribunales de funcionarios de la Administración y de la Judicatura—, es incompetente para entender en cuestiones de propiedad, cuanto

---

(1) El Tribunal Supremo tiene declarado que *son civiles* y están excluidas del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa: "Las cuestiones que puedan surgir entre propietarios colindantes con motivo del estado ruinoso de lo edificado en las fincas vecinas, aunque el dueño que pretenda obtener la demolición de una obra ruinoso lo pida con el propósito de construir en el solar propio un edificio destinado a escuela u otro objeto que redunde en beneficio de los intereses de un pueblo, por ser evidente que *la relación jurídica entre ambos propietarios no cambia de naturaleza, sea cual fuere el objeto de la obra nueva*" (S. de 10 de abril de 1897). "Las cuestiones relativas al derecho de propiedad, aunque se produzcan por consecuencia de actos ejecutados por la Administración pública" (S. de 7 de julio de 1891). "Lo relativo al dominio de una finca, aunque el asunto traiga origen de otro gubernativo" (S. de 28 de abril de 1900).

La Ley de Aguas encomienda a la jurisdicción ordinaria las cuestiones civiles y concretamente, en el artículo 254, el conocimiento de las relativas al dominio de las aguas públicas y privadas de su posesión y sevidumbres; y aun al ordenar el artículo 252 que no se admitan interdictos contra las providencias dictadas por la Administración dentro del círculo de sus atribuciones en materias de aguas, no impide que pueda emplearse el juicio ordinario.

De otra parte, sabido es que el artículo 51 de la Ley de Enjuiciamiento civil dice que la jurisdicción ordinaria será la única competente para conocer de los negocios civiles que se susciten en territorio español.

más lo serán las autoridades de la Administración activa. En cambio, la Ley de Solares atribuye la resolución de las materias que regula a autoridades administrativas "químicamente puras", valga la expresión, y no sólo de la esfera central, alejada de los intereses en conflicto, sino de la local, colocando en primer plano la figura del Alcalde.

Se encomiendan, pues, a la Administración activa cuestiones que afectan al derecho de propiedad. La innovación no ha consistido en términos medios; no han sido atribuidas competencias nuevas a los Tribunales contenciosos, sino a la Administración activa, y dentro de ésta, no a una autoridad superior o intermedia, sino de la periferia: a los Alcaldes.

La Administración invade, en la nueva ordenación de solares, materia más bien propia de la jurisdicción ordinaria. ¿Será éste un primer paso hacia la supresión de la Justicia Municipal, entregándola a los Alcaldes?

La adopción de semejante criterio no es, por sí sola, criticable. Nos limitamos a registrar el hecho, la novedad. De aquellas dos tendencias que, según observa el Profesor Guasp (2), se marcan modernamente en torno a la organización de la Justicia Municipal: de supresión la primera abandonándola a los Alcaldes, y de fortalecimiento la segunda aproximando la Justicia al litigante y exigiendo la máxima preparación a los funcionarios; si la reciente reforma de la Justicia Municipal española constituyó un ensayo de profesionalización total, ¿no será la nueva legislación de solares una desviación hacia la tendencia abolicionista?

Tales consideraciones generales nos ofrece la reciente Ordenación, que someramente pretendemos examinar en este trabajo en sus puntos más salientes. Queda fuera de nuestro propósito el hacer un recorrido exegético de las disposiciones legales o detenernos en pormenores, y únicamente nos referiremos, a grandes rasgos, al solar como concepto legal y a la delimitación reglamentaria de que es objeto, al Registro de Solares, al llamado derecho de retención, a las ventas forzosas y expropiaciones, para aludir, finalmente, al desahucio administrativo como punto de más acusado interés práctico.

2) El preámbulo de la Ley de 15 de mayo de 1945 da el siguiente concepto del solar: "propiedad, cuyo destino exclusivo es el de la construcción".

En verdad hacía ya tiempo que se venía sintiendo la necesidad de fijar el alcance de la palabra "solar". La Dirección General de los Registros y del Notariado hubo de pronunciarse varias veces, más o menos directamente, acerca de esta materia (3), que tan íntimamente estaba ligada con la distinción entre fincas rústicas y urbanas y con el

(2) *La nueva organización de la justicia municipal española, en "Información Jurídica"*, mayo-junio, 1945.

(3) Resoluciones de 31 de agosto de 1863, 23 de noviembre de 1903 y 9 de marzo de 1911.

principio hipotecario de especialidad; el Tribunal Supremo hubo también de abordarlo frecuentemente, sobre todo con ocasión del retracto de colindantes (4).

La legislación del Catastro (5) había calificado como solar toda extensión de terreno edificado o propio para edificación, entendiéndose por tal aquel que por hallarse enclavado dentro del casco de una población, o por ser inmediato a núcleos urbanos o zonas urbanizadas hubiera adquirido un valor notoriamente superior al que le correspondía como terreno de labor.

La Ley de Arrendamientos Rústicos de 15 de marzo de 1935 vino a aumentar la necesidad de aquel concepto, puesto que expresamente excluía del ámbito de aplicación de sus preceptos a los solares edificables que estuvieran enclavados total o parcialmente dentro de un núcleo urbano y en las zonas y planes de ensanche de las poblaciones.

Nos proporciona hoy la Ley de Solares ocasión de llenar en parte el vacío, suministrándonos la definición que se transcribe. En ella es elemento esencial el destino del inmueble, que ha de ser exclusivamente el de la construcción. Pero aun cuando el dato de la exclusividad imprime carácter a la definición, no hubiera sobrado en ella algún otro criterio (6), como el de la situación, que facilitaría considerablemente su cualificación, ya que la interpretación de aquella exclusividad habrá de realizarse en función de alguna ordenanza o disposición administrativa, toda vez que aun en plena ciudad, cualquier terreno, físicamente, es susceptible de cultivo, o de otro destino distinto de la edificación, sin que ello quiera decir que deje de ser solar.

Alguna mayor determinación aporta a la idea el artículo 3.º del Reglamento, que refiere la susceptibilidad de edificar a las ordenanzas que rijan para aquella zona y al informe técnico que en cada caso se requiere. Parece acertado este punto de vista, puesto que la calificación de un terreno como solar es siempre relativa y ha de hacerse en consideración a un determinado núcleo urbano, bien porque en él radique el terreno en cuestión o por caer dentro de su zona de influencia inmediata; el solar no resulta de especiales cualidades físicas del terreno, sino de una consideración urbana de la tierra como espacio vital técnicamente aprovechable para el crecimiento de la ciudad. Por eso juzgamos acertado referir el concepto a las ordenanzas que rijan en la zona.

Los informes técnicos habrán de referirse, cabalmente, a la susceptibilidad de edificar sobre el terreno en cuestión, y no sería suficiente

(4) Sentencia de 8 de mayo de 1944, considerando sexto y sentencias de 27 de junio de 1900, 12 de marzo de 1902, 8 de julio de 1903, 14 de diciembre de 1905, 8 de febrero de 1907, 23 de febrero de 1926 y 1.º de diciembre de 1927, 12 de junio y 17 de diciembre de 1928.

(5) Artículo 4.º del Real Decreto de 3 de abril de 1925.

(6) ROCA SASTRE, en sus *Instituciones de Derecho hipotecario*, atiende a cuatro criterios para diferenciar las fincas rústicas de las urbanas: situación, construcción, destino y accesoriadad. Tomo I, pág. 658.

para eliminar un terreno del inventario de solares el hecho de que especiales circunstancias técnicas del suelo hagan más costosa la edificación. Ello dará lugar a la desvalorización del solar, pero no será título suficiente para su desaprovechamiento. Son de recordar a este respecto frecuentes pleitos entre propietarios y contratistas sobre dificultades de construcción no previstas, necesidad de ahondar más de lo corriente para encontrar sólidos cimientos, nacimiento de aguas, etc. Para que al terreno se le puedan negar las características de solar será preciso una inutilidad absoluta tratándose de emplazamientos en zonas céntricas, y de menos grado en los extramuros y alrededores, pues estimamos que los elementos "zona" e "informe técnico" que recoge el precepto reglamentario han de interpretarse en tal sentido.

3) Ha querido la nueva Ordenación de Solares realizar todo su contenido a través de un registro público, que denomina "Registro de Solares". Ya el artículo 4.º de la Ley dispuso que los Ayuntamientos quedaban obligados a llevar un registro público de solares a efectos informativos. Pero el registro realmente ha sido obra del Reglamento, que en este punto, como en la mayoría, ha desbordado con mucho las previsiones más amplias que a la vista del texto legal pudieran hacerse.

Los Ayuntamientos habrán de confeccionar, si no lo tuvieren—dice el Reglamento—, un Registro público de solares e inmuebles de edificación forzosa, que deberá quedar concluso en el plazo máximo de veinte meses. No cabe duda que existen en muchos municipios, principalmente a efectos del arbitrio, registros de solares, pero que no son precisamente registros de solares e inmuebles sujetos a edificación forzosa. Se ha de proceder, por tanto, a la organización por los Ayuntamientos de estos registros, y nos parece una gran utopía el que puedan estar concluidos en el plazo que se marca. Ahí tenemos el ejemplo de los Registros de la Propiedad, ya rancios en nuestra vida jurídica, y que, sin embargo, no han conseguido la inmatriculación de la mayoría de los inmuebles, como lo ha reconocido la exposición de motivos de la Ley de Reforma Hipotecaria de 30 de diciembre de 1944; el caso del Amillaramiento, que después de tantos años no ha logrado una perfecta catalogación de la riqueza inmueble; el del Catastro Parcelario, y, en general, el recuerdo de tantos registros fracasados que suscita no pocos escepticismos de que en tan perentorio plazo pueda darse fin a los Registros de Solares.

En el momento de escribir estas líneas no son muchos los Ayuntamientos que hayan empezado seriamente a llevar a cabo el encargo que se les confiara. No obstante, no puede pasarnos por alto el interés que en su confección han de tener los propios Ayuntamientos, toda vez que en la revisión que va implícita han de aparecer como solares muchos terrenos que actualmente figuran como predios rústicos y que por ensanchamiento de la ciudad han quedado dentro de la zona urbana o en sus inmediaciones. La organización del Registro de Solares producirá,

pues, considerables ventajas de orden fiscal a los municipios, sobre todo en relación con el arbitrio de plusvalía.

Por lo demás, en la organización del Registro de Solares parece haber influido no poco la sistemática del Registro de la Propiedad. Del artículo 9.º del Reglamento de Solares resulta cuáles sean los solares y edificios inscribibles; del 10, el contenido formal de las inscripciones; el 11 regula el procedimiento de acceso al Registro, que puede ser de oficio o a instancia de parte, aclarándose que puede pedir la inscripción el propietario del inmueble, lo que, a no dudarlo, ha de ocurrir con frecuencia, como trámite previo al desahucio administrativo. Las anotaciones de petición de venta forzosa del Registro de Solares podrían compararse a las anotaciones preventivas del Registro de la Propiedad.

La suspensión de la venta forzosa durante el llamado derecho de retención guarda también cierta semejanza con el plazo en que se paraliza la fe pública del Registro de la Propiedad en las inscripciones de inmatriculación. Y los procesos sumarios fundados en los contenidos del registro inmobiliario tienen su paralelismo en los lanzamientos administrativos de los ocupantes del terreno inscrito en el Registro de Solares.

Es de notar el acto administrativo por virtud del cual ingresa la finca en el Registro de solares e inmuebles de edificación forzosa: recibida una petición de inclusión o acordada de oficio, se abre período de notificaciones, anuncios, publicaciones y alegaciones, y luego resuelve la Corporación en la sesión más próxima, declarando ser edificable o no el predio.

La inscripción en el Registro de Solares es de carácter constitutivo, toda vez que tiene valor de calificación definitiva a los efectos de aplicación de la Ley y del Reglamento. Es constitutiva de una cualidad: la de estar sujetos los inmuebles a edificación forzosa. Realmente, si completamos tal consideración reglamentaria con lo dispuesto en el artículo 4.º de la Ley, "todo solar o construcción comprendido en el artículo 1.º estará en venta y podrá adquirirlo quien desee edificar para vivienda en las condiciones que la Ley determina", llegaremos a la conclusión de que los inmuebles de referencia se encuentran en una especialísima situación jurídica, semejante "mutatis mutandis", a la de los bienes sujetos a desamortización.

Tenemos, pues, un acto administrativo con virtualidad suficiente no sólo para calificar el solar como tal, sino para declararlo edificable, e indirectamente—al acordar que está comprendido en la legislación de solares—en situación de venta forzosa a favor de terceros.

No pueden menos de impresionar semejantes poderes otorgados a la Administración sobre la propiedad privada, que se traduce en cambios forzosos de titularidad, en la constitución de un verdadero derecho de opción a la compra en favor del público en general y de cada individuo en particular, e incluso del propio Ayuntamiento—y esto es lo más grave—que declaró constitutivamente la existencia de aquel forzoso poder adquisitivo.

Esa virtualidad de los actos de la Administración sobre la propiedad privada poniéndola en venta, reconociendo derechos a la compra, interviniendo en la formación del precio y declarando constitutivamente situaciones privadas, supone uno de los pasos más decisivos que se han dado en el camino del intervencionismo administrativo.

La situación jurídica creada por tales actos de la Administración debiera hacerse constar, por su gran trascendencia para los inmuebles a que afecta, en el Registro de la Propiedad. El Reglamento de solares se ha preocupado, en el artículo 56, de aclarar la eficacia tabular de las ventas forzosas, pero no ha establecido medio adecuado para pregonar a los terceros la situación de venta o edificación forzosa en que se puedan encontrar los bienes afectos a la ordenación de solares. A tal fin, se debía haber dispuesto la anotación preventiva en el Registro de la Propiedad de tales situaciones, nacidas por el hecho de inscribirse el inmueble en el Registro de Solares.

Se dirá que ese medio de publicidad—la anotación preventiva—no es necesario al tratarse de una limitación derivada de la Ley, cuya publicidad es mayor que la del mismo Registro inmobiliario, pero ocurre que aquellos estados se producen a consecuencia de una decisión municipal que declara edificable el predio, a través de un acto administrativo cuya existencia precisa hacerse constar; no dimanar directamente de la Ley, sino de una voluntad administrativa que aplica preceptos generales—la ordenación de solares—a concretas propiedades privadas.

Caso de sustentarse el criterio de no haber lugar a la anotación preventiva hasta que no se formulen expresamente peticiones de venta forzosa, debiera, al menos, estimarse necesaria una nota marginal de referencia en el Registro de la Propiedad con relación al asiento correspondiente al mismo inmueble en el Registro de Solares.

Es preciso hacer notar que el nuevo Registro no es únicamente de solares en sentido estricto, sino también de inmuebles sujetos a edificación forzosa. El artículo 3.º del Reglamento, al interpretar el 1.º de la Ley, aclara lo que haya de entenderse por edificaciones paralizadas, derruidas y de categoría inferior a las mínimas normales de la vía urbanizada de que se trate, para aplicarles íntegramente el régimen de la Ordenación de Solares.

Es digna de subrayarse esta equiparación del edificio, siquiera sea susceptible de mejoras, al solar, sobre todo porque conduce, como veremos, a la aplicación de los desahucios administrativos contra los inquilinos.

La Ley, en su artículo 9.º, afirma que sólo se considerará edificado un solar cuando las obras que en él existan tengan carácter permanente y no sean de categoría inferior a las mínimas normales de la vía urbanizada de que se trate. Parece excesiva la ficción de no considerar edificio a las construcciones que no lleguen a ese tope (7). Tienen esa

---

(7) Sobre el concepto del edificio, véase SALOM: *La responsabilidad aquiliana*.

condición, urbanísticamente deficitaria, según el Reglamento, las casas que además de estar en manifiesta desproporción con la altura usual en aquella zona desmerezcan de ella por su estado, condición o clase, las destinadas a fines inadecuados al emplazamiento, las que tengan carácter provisional y las que en un 50 por 100 tuvieren viviendas o comercios notoriamente inferiores al tipo medio de los de su misma calle, considerada por zonas.

La altura de los edificios apenas había tenido consideración jurídica. Se toma ahora en cuenta, indudablemente, por razones de estética, y quizás más todavía como aspiración a que el solar soporte todo el volumen de edificación de que es susceptible. Este volumen suele regularse por las ordenanzas locales y es el comprendido dentro de las líneas de edificación correspondientes a cada lado del solar. Si este volumen, por no haberse alcanzado la altura permitida, no es ocupado por un edificio que, además, desmerezca en condición, clase o estado, de los inmediatos de la misma calle, habrá lugar a la aplicación de la ordenación de solares en todo su contenido. El concepto de "estado" se refiere, sin duda, al de conservación de la cosa. Es realmente seria, por su alcance, la interpretación extensiva del texto legal llevada a cabo en el Reglamento. En los pabellones, casas bajas y edificaciones pequeñas habrá lugar a denunciar como no aprovechado el solar en la proporción señalada por las ordenanzas, con todas sus consecuencias: venta forzosa, desahucio administrativo, etc.

El destino y el carácter provisional también determinan, como queda dicho, la sujeción del inmueble a la ordenación de solares. El primero, de siempre influyente en las calificaciones jurídicas, aparece ampliando en gran manera las medidas del artículo 1.908 del Código civil. Será cuestión de hecho, que habrá de apreciar en su fallo la Corporación Municipal, el ajustamiento del destino al emplazamiento. Cita el Reglamento el caso de los gallineros, serrerías, talleres, garajes, etc., como no adecuados a una vía urbanizada, pero no puede pasar a nadie por alto el hecho de que el destino es mutable en la mayoría de los casos, y tal consideración nos conduce al pensamiento de que también aquí el Reglamento ha ido demasiado lejos al aplicar la Ordenación de Solares íntegramente a todos los supuestos de inadecuación de destino sin distinguir ni ordenar previamente aquella adecuación cuando fuese posible.

Las edificaciones de carácter provisional, en las que hay que incluir las instalaciones temporales, de madera, tinglados, barracónes, etc., tampoco son tomadas en consideración para que el terreno deje de ser solar, a efectos legales. Tal declaración, de acuerdo con lo que la doctrina había dicho (8), servirá para emplear contra los arrendatarios

---

*de los propietarios de edificios y de los arquitectos y contratistas, según el Código civil español, "Anales de la Universidad de Valencia", cuaderno 129.*

(8) Véase RUIZ SALAS: *El arrendamiento de solares en la legislación vigente*, "Revista de Derecho Privado", t. XXVII, págs. 292 y sgs. Examina concre-



propietarios de las referidas instalaciones los lanzamientos administrativos ya aludidos.

En cuanto a los edificios que tuvieren viviendas o comercios inferiores notoriamente al tipo medio de los de su misma calle, habrá de tenerse en cuenta, para calificarlos en tal sentido, las condiciones arquitectónicas, de habitabilidad, higiénicas, de ornamentación, destino, etcétera. El nivel comercial de los establecimientos consistirá en un aspecto exterior, naturaleza de los productos comerciales, tono general de la calle, etc.; un establecimiento de carnes o carbón, por ejemplo, no cuadran bien en una zona de comercios artísticos, exposiciones y joyerías de lujo. Incluso habrá de tomarse en consideración el tono social de la clientela. Pero con todo, a pesar de parecer razonable y con buen fundamento, no deja de extrañar el precepto que equipara a solar un edificio de seis pisos a pretexto de que la mayoría de sus viviendas desmerezcan del resto de la calle o porque los comercios que lo ocupen sean de inferior categoría, etc.

La determinación de si el fin de un edificio es adecuado a su emplazamiento, y el apreciar cuál sea la categoría mínima de la zona urbana de que se trate, se facilitará enormemente el día en que se proceda por los Ayuntamientos a distribuir el perímetro urbano en zonas residenciales y verdes, de industria ligera y de industria pesada, como recientemente se ha hecho en algunos planes urbanísticos.

Por edificaciones paralizadas se entienden aquellas que lo estuviesen sin causa justificada. Lo que ocurre es que la justificación es algo sumamente elástico, que conduce a dejar en manos del Ayuntamiento, con facultades discrecionales, la aplicación del nuevo régimen de solares. Fácil será demostrar la carencia de materiales, intervención de artículos, etc. Sin embargo, no podrá estimarse justificada la paralización por falta de medios económicos, según se desprende de la aplicación analógica del artículo 3.º del Reglamento.

Por fincas derruidas entiende la Ordenación aquellas en que haya desaparecido el 50 por 100 de su volumen, y por ruinosas, las que en igual proporción se declaren en período de ruina eminente, aun cuando se encuentren habitadas. No deja de extrañar esta delimitación cuantitativa de una cualidad técnica. Pero, sobre todo, parece demasiado amplio el límite establecido. No creemos sea preciso exigir la destrucción de la mitad del edificio si antes, como queda dicho, ha bastado una inadecuación del destino con su emplazamiento o un simple desmerecimiento del resto del barrio para aplicar la Ordenación de Solares. Hay falta de lógica en tan dispares criterios. El tope del 50 por 100 es insólito y apenas habrá de darse; mejor hubiera sido adoptar un concepto más amplio y técnico de edificio derruido.

Las mismas consideraciones cabe hacer respecto de los edificios ruinosos. Sobre ellos la nueva ordenación rebasa y, en algún punto,

---

tamente el supuesto del arrendamiento de un terreno con autorización de levantar cualquier edificación provisional.

contradice las medidas de seguridad concedidas por el artículo 389 del Código civil. Las rebasa en cuanto que están legitimados activamente para invocar la aplicación de la Ley de Solares no solamente quienes tengan propiedad contigua o inmediata que pueda sufrir con la ruina y los que hayan de transitar por las inmediaciones de lo ruinoso, sino todos los ciudadanos. La contradice al recabar, no las obras urgentes de aseguramiento o la demolición, sino la edificación o, subsidiariamente, la venta forzosa. Pero es más destacable la diversidad de atribuciones concedidas a la Administración por el Código civil y la legislación de solares. Aquél le otorga subsidiariamente el poder de demoler la obra a costa del propietario, mientras que, según la nueva ordenación, puede imponer la venta forzosa si voluntariamente no se edifica. Surgen, pues, para la Administración poderes nuevos que jamás ha conocido. La reedificación, en forma de medidas urgentes, incumbía ordenarla exclusivamente a la jurisdicción ordinaria a través del procedimiento sumarísimo de adopción de medidas urgentes; ahora, en cambio, se encomienda a la Administración activa en todo su alcance, no sólo de medidas urgentes, sino de reconstrucción total, incluso en forma que no desmerezca de las fincas vecinas.

4) Precisamente esta materia de demolición de obras ruinosas da pie a considerar otra novedad importante de la Ordenación de Solares: la relativa a los recursos. Dice el Reglamento que contra los acuerdos mantenidos por los Ayuntamientos cabrá formular recurso de alzada ante el Ministerio de la Gobernación, y que contra los acuerdos de este Departamento no se dará recurso alguno. Hasta ahora, y a tenor de la Ley Municipal de 1935, regía el principio—no alterado por la Ley de Bases de Régimen Local de 1945—de autonomía municipal: el recurso de reposición agotaba la vía gubernativa. Y contra la resolución de este recurso procedía el contencioso administrativo. Es decir, que los acuerdos municipales causaban estado.

La nueva ordenación de solares rompe este principio, estableciendo—claro que únicamente en lo referente a su objeto—el recurso de alzada ante el Ministerio de la Gobernación, con lo que la decisión del Alcalde no causa estado. La autoridad municipal no dice la última palabra, sino que sus declaraciones se hallan subordinadas al superior criterio del Ministro, volviendo al viejo sistema de dependencia gubernativa de los órganos municipales. Pero, aun dentro de esta concepción, cabe advertir una nueva anomalía en la legislación de solares, por cuanto en la línea ascendente de los recursos salta un grado la jerarquía administrativa y se va del Alcalde al Ministro sin pasar por el Gobernador civil, que es la autoridad intermedia.

Pero la mayor extrañeza la suscita la improcedencia, según el Reglamento, de recurso alguno contra la decisión ministerial. Ello supone excluir esta materia del recurso contencioso administrativo, que es el ordinario contra las decisiones ministeriales.

Sin embargo, hay que acoger con reservas la eliminación llevada a

cabo por el Reglamento. Si se tiene en cuenta que el artículo 4.º de la Ley de lo Contencioso, en su apartado 4.º, exige que una Ley expresamente excluya a las respectivas resoluciones ministeriales de la vía contenciosa, y que la Ley de Ordenación de Solares no ha establecido tal exclusión, que únicamente resulta del artículo 6.º del Reglamento, se llegará a la conclusión de que la disposición reglamentaria no tiene virtualidad suficiente, con arreglo a la normal jerarquía normativa, para excluir esta materia del recurso contenciosoadministrativo. En apoyo de la consideración que formulamos, puede citarse la reciente sentencia de 2 de febrero de 1948 que, con ocasión de un recurso contra una Resolución del Instituto de Reforma Agraria, ha declarado la procedencia del contenciosoadministrativo, a pesar de que el Decreto de 24 de noviembre de 1933 niega todo recurso contra los acuerdos de dicho organismo en punto a determinación de prestaciones de origen señorial, por estimar que *un Decreto no puede derogar parcialmente la Ley de lo Contencioso*.

La interpretación excesivamente amplificadora llevada a cabo por el Reglamento suscitará, pues, delicados problemas de jerarquía normativa y dará lugar a la impugnación de numerosos acuerdos de la Administración en materia de solares.

5) En el capítulo tercero del Reglamento se regula el llamado derecho de retención a favor del propietario. La situación de venta forzosa en que se encuentran los inmuebles incluidos en el Registro de Solares se halla paralizada durante dos años en favor de los propietarios para que edifiquen o vendan libremente.

Es notoria la inadecuación del término "derecho de retención" para designar lo que no es más que la suspensión del estado de venta durante dos años en favor del propietario por si cumple el designio legal de edificar, o vende por sí antes de imponérsele la venta forzosa.

No es derecho de retención el que tiene sobre el inmueble su propietario, sino de dominio. No hay derecho de retención más que sobre cosa ajena. No es derecho de retención porque no existen créditos relacionados con la cosa. No constituye retención el respiro concedido por la Ley al propietario.

La situación creada por el mal llamado derecho de retención, más que un estado excepcional de carácter transitorio, constituye el contenido normal de facultades inherentes al dominio, que, según el artículo 348 del Código civil, otorga a su titular el poder de disposición sobre la cosa.

Pues es evidente que por incluirse el inmueble en el Registro de Solares, en cuyo momento han de empezar a contarse los dos años, no sale la finca del dominio de su propietario, y ni aun transcurrido este plazo, puesto que, según el artículo 26 del Reglamento, después del tiempo de retención podrá el propietario, si no ha habido petición de venta forzosa, y para librarse de ésta, acometer la construcción, siempre que la ejecute a ritmo normal tolerable según el informe técnico.

El derecho de retención podrá ejercitarlo, además del dueño, el nudo propietario, el reservista, el heredero instituido, el heredero fiduciario y el censatario, según este orden. No se dice nada sobre la manera en que se produce la salida de la relación del usufructo entre nudo propietario y usufructuario, ni cómo se liquidan sus respectivos derechos. Si la retención se invoca por el nudo propietario, ha de entenderse, o bien que se produce una forma de venta forzosa de su derecho para el usufructuario o, por el contrario, que conserva éste sus derechos (9). Parecidas observaciones se pueden hacer a los restantes titulares del derecho de retención que se enumeran en aquella gradación.

El plazo de dos años para ejercitar el llamado derecho de retención podrá ampliarse por otro más si el Ayuntamiento lo concede en consideración a una justa causa, y aun por un cuarto año si lo estima oportuno el Ministerio de la Gobernación. Así las cosas, tales prórrogas son de potestativa concesión por estos organismos, toda vez que a ellos toca apreciar la justeza de la causa. Siempre lo será la falta de materiales que hubiesen sido reglamentaria y oportunamente solicitados.

Para la obtención de las prórrogas se acompañará la licencia de construcción obtenida dentro de los dos años y el proyecto de obra a realizar. Y así, los propietarios, con la certificación del organismo que intervenga el material de construcción que en aquella coyuntura vaya más escaso, la licencia de obras y un proyecto, podrán prepararse contra cualquier eventualidad de petición de venta forzosa.

Señalan la Ley y el Reglamento una duración especial del derecho de retención, de una parte, para las Corporaciones públicas y empresas industriales, y de otra, para las compañías urbanizadoras. Para las primeras, el plazo será fijado por el Ayuntamiento, oída la Delegación de Industria, con recurso de alzada ante el Ministro. Para las segundas, será el Ministerio de la Gobernación quien, oyendo al Ayuntamiento, señale el tiempo en que tales compañías habrán de realizar las obras de urbanización o desprenderse de los solares en venta voluntaria.

Respecto a empresas industriales, en el acuerdo que adopte el Ayuntamiento habrá de influir en gran manera la indicada clasificación del casco urbano incorporada a los recientes planes urbanísticos: zonas residenciales, verdes, de industria ligera y de industria pesada.

De donde se sigue que los Ayuntamientos, indirectamente, podrán influir en la marcha económica de aquellas empresas, pues se deja a sus facultades discrecionales la fijación de los plazos en que tendrán que realizar las edificaciones o el destino que habrán de dar a sus solares. Alguna mayor facilidad se concede a las compañías urbanizadoras, sin duda siguiendo la política iniciada de protección a estas com-

---

(9) En el primer caso habría que estar por analogía a lo dispuesto en el artículo 519 del Código civil; en el segundo, nos encontraríamos en el supuesto del artículo 503 del mismo Código.

pañías, a fin de atraer hacia ellas los capitales en beneficio de la construcción (10).

6) Transcurrido el plazo de retención, desaparece la suspensión del estado de venta; desde entonces, cualquiera podrá imponer la venta forzosa al propietario.

Toda petición de venta forzosa supone que el inmueble está inscrito en el Registro de Solares. No se precisa, en cambio, que hayan transcurrido los dos años y sus prórrogas, en su caso, del derecho de retención: tal requisito será necesario para la *actuación* de la venta forzosa, pero no para las peticiones, las cuales quedarán en suspenso hasta la finalización de dicho término.

La petición de venta forzosa se formula ante el Ayuntamiento, y el solicitante asumirá el compromiso de edificar en las condiciones señaladas por la Ley. Este compromiso, en cuya consideración se impone la venta forzosa, actúa, por incumplimiento, como condición resolutoria en forma de "reversión", que podrá ejercitar el antiguo propietario si se compromete a edificar, y, en su defecto, el propio Ayuntamiento.

Esta reversión podrá ejercitarse por todos los titulares, que pueden invocar el derecho de retención, y por el orden que a tal efecto se señala. Ahora bien, se plantea la duda de si podrá pedir la reversión—y nótese que ello implica el compromiso de edificar—quien con anterioridad a la venta forzosa no quiso emplear el de "retención".

Parece que no hay inconveniente para ello, puesto que a la Ley lo que le interesa es lograr la edificación. Por eso el compromiso de edificar en la venta forzosa actúa como condición resolutoria, no sólo en favor del dueño originario, sino de todos los que, antes de aquélla, pudieron haber empleado la "retención". Se produce, por incumplimiento del compromiso de edificar asumido por el comprador forzoso, un renacimiento del derecho de retención con igual orden de preferencia para su ejercicio que originariamente, pero limitado al perentorio plazo de dos meses, a contar del acto administrativo que declare incumplidas las obligaciones del adquirente.

Las solicitudes de venta forzosa se anotarán en un libro especial de demandas y habrán de notificarse a todos los interesados en los bienes a que afecten si su derecho o expectativa consta en el Registro de la Propiedad. No deja de extrañar que se tenga en cuenta este Registro a efectos de notificar la venta forzosa a todos los actuales interesados, y, en cambio, se prescinda de hacer constar en él el estado de venta en que pueden encontrarse los bienes inscritos, lo cual, a los fines de publicidad de esta institución, sería del mayor interés por cuanto afecta a los terceros, destinatarios de la fe registral.

El propietario, a quien se dirija la pretensión de venta forzosa,

---

(10) Véase R. CANOSA: *El auge de las Compañías Inmobiliarias*, "Revista de Derecho Mercantil". t. I.

podrá pedir que ésta comprenda no sólo la porción de finca solicitada, sino toda ella, si estima que la enajenación parcial motiva desvalorización del resto no vendido, o bien podrá solicitar un incremento en el precio, en compensación de tal perjuicio. Se reconviene, pues, la petición de venta forzosa con una exigencia de compra forzosa o de aumento del precio. Quizá mejor que autorizar sobreprecios, hubiera sido, una vez demostrado aquel desmerecimiento, imponer la disyuntiva de comprar todo o nada; la solución estaría más acorde con el principio del interés común que domina toda la ordenación. Semejante interés se aviene mal con desvalorizaciones de parcelas edificables por aprovechamiento no íntegro, sino parcial, aparte de que a la economía general no le interesan sobreprecios que corren de un patrimonio particular a otro propietario particular, y no interesándole, habiendo disminución de rendimiento edificable, no vale la pena, aun con el aliciente del sobreprecio, de imponer al propietario una venta forzosa.

La fijación del precio se puede realizar por cuatro procedimientos: el que resulte en la valoración municipal de solares incrementado con un 10 por 100 por afección, el que conste de modo fehaciente en la última transmisión anterior a 1.º de enero de 1945, la capitalización al uno o dos por ciento del líquido imponible con el incremento de afección y la tasación pericial contradictoria. El valor de afección resulta en los solares de difícil estimación. En caso de acudir a la tasación, que será lo más frecuente, es la Alcaldía quien resuelve, y es de notar que no hay más recurso que el de reposición y luego el de alzada ante el Ministro.

Si los propietarios están ausentes, o residen fuera del término municipal, o se trata de cotitulares que no se ponen de acuerdo en el precio, serán representados por la Alcaldía, lo cual resulta algo anómalo atendida la decisiva intervención de ésta en el señalamiento de precio. Hay, además, en los artículos 39 y 43 del Reglamento, tratándose de ausentes, una clara privación de las facultades concedidas por la Ley a los organismos representacionales. A no dudarlo, el carácter perentorio de las ventas forzosas entra dentro de los "negocios que no admiten demora sin perjuicio grave", de que habla el artículo 181 del Código civil, y hubiera sido preferible, mejor que conceder la representación al Alcalde, oficial al Juez para que nombrara un defensor judicial o para que indicara quién lo era si ya estaba nombrado, imponiéndose, si se se estimara necesario, plazos perentorios al Juzgado para que tal hiciera. Tratándose de ausencia declarada legalmente, no está claro que se otorgue consideración al representante del ausente.

Fijado el precio se otorgará la escritura pública dentro del plazo de ocho días. Si el comprador o el vendedor no compareciese en tal acto, les sustituirá el Alcalde, y caso de incompatibilidad, el Ministerio fiscal.

En todos estos supuestos preceptúa el Reglamento de Solares que se depositará el precio en poder del Notario, con la obligación de que,

descontando los gastos, lo consigne en la Caja de Depósitos o Sucursal a disposición del transmitente. Mejor hubiera sido que el propio Alcalde o el Ministerio fiscal hicieran tal consignación previamente al otorgamiento, presentando al Notario el oportuno recibo, toda vez que el artículo 216 del Reglamento notarial expresa que la admisión de depósitos es voluntaria por parte del Notario, quien podrá imponer condiciones al depositante. Y es evidente que para el Notario, por tratarse de regulación procedente de la esfera a que pertenece, ha de prevalecer siempre el Reglamento notarial.

Si sobre la finca existen hipotecas u otras cargas inscritas, ordena el Reglamento de Solares, en sus artículos 41 y 46, que el adquirente podrá optar entre recibir las asumiendo aquellos gravámenes con la correspondiente rebaja en el precio a pagar, o bien comprarla libre de toda carga, que en tal supuesto habrán de ser liquidadas en el acto de la venta. Otorgada ésta, el adquirente podrá solicitar del Registro de la Propiedad la inscripción de la finca a su nombre y la cancelación de las cargas que se hayan extinguido en el otorgamiento según lo dicho. Se concede, pues, a la venta forzosa eficacia liberatoria, a elección del adquirente.

No se precisa, según se infiere en el Reglamento, ninguna consulta a la voluntad de los titulares de los derechos que han de cancelarse al transmitirse la finca libre de toda carga. Asistimos a una cancelación que no precisa el consentimiento del titular inscrito. Realmente, esto no puede extrañarnos en una legislación que no se detiene ante la propiedad privada, pero pugna abiertamente con los principios generales que rigen en materia de cancelaciones.

El artículo 82 de la Ley Hipotecaria exige para la cancelación consentimiento del titular, sentencia contra la cual no se halle pendiente recurso de casación, o que el derecho inscrito o anotado quede extinguido por declaración de la Ley o resulte así del título en cuya virtud se practicó la inscripción o anotación, y, en consecuencia, la doctrina distingue, respectivamente, entre cancelaciones con el consentimiento del titular registral, contra el consentimiento y sin el consentimiento. Y si bien la Ley de Solares dice en el artículo 16 que "... el Reglamento que se publique... determinará... la preferencia o consideración que pueda otorgarse a los titulares de ciertos derechos en las propiedades afectadas", tal precepto resulta notoriamente insuficiente ante la concreta exigencia de que la extinción resulte declarada por la Ley.

Debíase haber concretado algo más la referencia legal. Si el acto o contrato celebrado por el Alcalde o intervenido por él desconoce o perjudica derechos inscritos a favor de terceras personas, pueden originarse abundantes cuestiones, incluso litigios, contra la Corporación municipal, puesto que es procedente demandar a la Administración cuando emplee contra el particular atribuciones reglamentarias, pero no legales. Siendo tanto más necesaria una clara expresión legal de extinción de los derechos inscritos si se tiene en cuenta el alto valor

de los contenidos registrales, y la actual corriente robustecedora del Registro de la Propiedad, que no puede avenirse a supeditar su eficacia a una mera disposición reglamentaria procedente, además, de otro ramo de la Administración.

7) Aun cuando el artículo 2.º de la Ley contrapone las ventas forzosas a las expropiaciones, en rigor unas y otras son variedades del mismo género. Aquéllas se realizan en beneficio directo del particular e indirecto de la utilidad pública. Las segundas en función de una inmediata conveniencia pública. La venta forzosa, en realidad, no es más que una expropiación en favor de un particular. Ambas reciben su vitalidad del artículo 349 del Código civil.

En la ordenación de solares se habla de ventas forzosas y de expropiaciones; aquéllas pueden invocarse por los particulares y excepcionalmente, en los supuestos del derecho de reversión; por los Ayuntamientos. Las expropiaciones corresponden a éstos exclusivamente.

Podrán, pues, los Ayuntamientos expropiar, en primer término, los mismos inmuebles cuya venta forzosa pueden recabar los particulares y, en segundo, los terrenos que precisen para la realización de sus vías, construcciones, zonas verdes y parques y jardines, y, lo que es más interesante, las parcelas inadecuadas para edificar, a fin de reunir las y hacerlas aptas para la construcción.

Se trata de verdaderas expropiaciones, cuya tramitación se llevará a cabo por la legislación general de expropiación forzosa, no habiendo lugar a aplicarse ni los procedimientos de valoración ni las demás disposiciones y trámites de ventas forzosas. Así hay que entender los textos de la Ley y el Reglamento, que se limitan a otorgar estas facultades expropiatorias, que, como es lógico, al no decirse nada, habrán de ejercitarse por los trámites normales de la legislación vigente en la materia.

El plazo de dos años que se concede a los Ayuntamientos para realizar los planes a que responden dichas expropiaciones, parece excesivamente corto. Los Ayuntamientos, generalmente, no cuentan con los medios económicos que serían precisos para adquirir tales cantidades de terreno, pues se precisa depositar en el acto el precio o indemnización. Los dos años guardan analogía con el tiempo concedido a los propietarios para retener los inmuebles antes de entrar en la situación de venta forzosa. En ambos supuestos, el plazo significa un esfuerzo agotador para las economías individuales, pero, sobre todo, para la economía nacional, que, en definitiva, resulta compelida a realizar un volumen de obra muy considerable, no sólo en terrenos edificables, sino en edificios susceptibles de mayor rendimiento.

El artículo 14 de la Ley ofrece al labrador o propietario expropiado, de condición económica modesta, la facultad de pedir que se sustituya la indemnización en metálico que le era debida, por la entrega de otra finca o parcela de análogo rendimiento segregada de los terrenos pertenecientes al Ayuntamiento o adquirida por éste a tal efecto.



El fin que se persigue con tal provisión legal, chocará con innumerables dificultades prácticas y parece poco realizable. Caso de haber de adquirirse por el Ayuntamiento la finca a entregar, huelga en muchos casos la expropiación forzosa. Pues los Municipios no tendrán fincas bastantes para indemnizar a los expropiados y la adquisición de otras les será más gravoso, pues habrán de hacerlo sin los beneficios de la expropiación forzosa. Dispone en este punto el Reglamento que cualquier vecino podrá, contra el acuerdo que fije la valoración de la finca que se entregue como indemnización, interponer recurso, en interés del Municipio, ante el Gobernador civil, quien confirmará lo acordado o propondrá su revocación al Ministerio de la Gobernación. Se da con esto entrada a una verdadera acción popular, de la que ya existían antecedentes en el Estatuto municipal del año 1924.

También resulta del precepto que glosamos la creación de la figura del modesto propietario, cuya elaboración, en cada caso, dependerá de elementos de hecho, a cuyo fin se habrán de tomar en consideración la contribución y demás datos patrimoniales del interesado. Es plausible este trato favorable al económicamente débil, y debía llevarse a los arrendamientos, porque está ya demasiado explotada la protección al arrendatario como parte más débil del contrato. Si en la última época se ha concedido excesiva protección a los inquilinos en el arrendamiento urbano, quizá la consecuencia haya sido detener algo al propietario en su tendencia natural a la construcción.

Como queda dicho, uno de los fines que se persigue en las expropiaciones es convertir, por reunión, terrenos inadecuados en solares aptos para la edificación, que después venderán los propios Ayuntamientos. Con ocasión de tales ventas, concede el Reglamento derecho de tanteo a los expropiados para adquirir los solares que se pongan en venta. No se dice si este tanteo, por inobservancia, se traduce en retracto.

Precisamente es de notar el cuidado especial puesto por el Reglamento en aclarar siempre las preferencias para el ejercicio de los derechos que establece, y, así, para ejecutar la retención, además del propietario, podrán invocarla, por este orden, el nudo propietario, el reservista, el heredero instituido, el heredero fiduciario y el censatario o forero. Para la venta forzosa se escalonan así las preferencias: titulares del derecho de retracto, a no ser que no ejerciten el de retención que pudiesen invocar; el usufructuario, el reservatario, el heredero sustituto, el heredero fideicomisario, el heredero bajo condición suspensiva y el dueño del dominio directo. La resolución de la pugna entre aquellas titularidades exigirá al Ayuntamiento contar con personal técnico capacitado para realizar las calificaciones jurídicas necesarias.

8) Y, finalmente, tócanos examinar la materia propia de los desahucios administrativos. Con ello cerramos el trabajo, volviendo al punto de partida, a la insinuación que formulábamos al principio acer-

ca de la justicia municipal. Precisamente los desahucios, como proceso más frecuente a ventilar en los Juzgados municipales y de su más peculiar competencia, al ser en parte atribuidos en forma de diligencias administrativas a los órganos municipales, son la manifestación más concreta de aquella dirección que creímos vislumbrar favorable a la supresión de la justicia municipal para convertirla en función administrativa encomendada al Alcalde.

Dispone el artículo 2.º de la Ley, glosado en este punto por el 47 del Reglamento, que, una vez autorizadas las obras a realizar, quedarán extinguidos los arrendamientos y demás derechos personales que puedan existir sobre el solar o construcción, mediante el pago, en su caso, de la indemnización determinada por la legislación de alquileres. Se impone destacar el precepto de orden no procesal, sino material, que declara extinguido el arrendamiento. La extinción de este derecho es un efecto que, sometido a la *conditio juris* del pago de la indemnización pertinente, se deriva directamente del acto administrativo que aprueba las obras a realizar. Ahí está la novedad: no en la tramitación, no en una u otra forma de proceso ni en la clase de autoridad que lo impulse, sino en la eficacia de los actos administrativos frente a los derechos privados. Lo demás, lo procesal, es consecuencia de aquella extinción, que no se declara por sentencia, sino por la Ley directamente, sin lugar a interpretaciones. Se puede afirmar perfectamente que el artículo 2.º de la Ley de Solares es el más importante de toda ella; pocas veces en la vida práctica se ha de invocar contra nadie una venta forzosa, pero un procedimiento de eliminación administrativa del arrendamiento sí que ofrece aliciente a más de un propietario. Hasta ahora era desconocido en España el desahucio administrativo. En el extranjero, en cambio, existían ya ejemplos de procesos sumarios de lanzamiento administrativo.

Examinemos la manera de producirse los lanzamientos administrativos.

Autorizadas por la Alcaldía—dice el Reglamento—las obras a realizar con aprobación del proyecto, quedarán extinguidos los derechos de los usuarios, a quienes se refiere el artículo 2.º de la Ley, una vez transcurrido el plazo de un mes desde que les fueron pagadas las indemnizaciones determinadas concretamente por la legislación de alquileres. La extinción se opera, pues, *ministerio legis*, una vez completado el supuesto de hecho: la concesión del permiso, y el pago de la indemnización si procediese. Este efecto legal busca, sobre todo, evitar toda forma de oposición por parte del inquilino al proyecto de edificar. Intrínsecamente, su fundamento es tan perfecto como puede serlo la prórroga forzosa del arrendamiento a favor de los inquilinos, establecida en las leyes especiales del inquilinato. Aun diría que se desnaturaliza menos la primitiva esencia del arrendamiento al ordenar su extinción con motivo del comienzo, prosecución o mejoramiento de la construcción del edificio, que al imponerse su prórroga forzosa.

Quedan legitimados para pedir estos lanzamientos el adquirente en

la compra forzosa, el propietario o titular que ejercite el llamado derecho de retención, y el propio Ayuntamiento expropiante. En este último supuesto, el Ayuntamiento actúa como juez y parte, ya que es él mismo quien invoca y realiza el lanzamiento.

En rigor, no se trata de un proceso porque no hay contención ni puede haberla, puesto que el usuario no puede oponer razón alguna, ni defenderse con alegaciones, ya que las acciones de que pueda creerse asistido se ventilarán por separado. No hay proceso porque no hay una serie de actos encaminados a conocer la voluntad de la Ley, sino a ejecutarla mediante un acto administrativo. Se trata de una simple diligencia administrativa de ejecución.

Como delimitación objetiva de estos lanzamientos, señalaremos que sólo pueden emplearse en relación con los inmuebles comprendidos en la ordenación de solares, es decir, los enumerados en el artículo 3.º del Reglamento y las parcelas y terrenos que pueden expropiar los Ayuntamientos. Y como la calificación definitiva para la aplicación del nuevo sistema resulta de la inscripción en el Registro de Solares, hay que entender ser necesaria esta inscripción para poder utilizar el procedimiento de lanzamiento; y siendo además necesario que conste inscrito en ese Registro el derecho de retención (11), así como toda petición de venta forzosa, la inscripción en el Registro de Solares constituye el punto de partida del procedimiento.

Tanto el propietario o titular que haya invocado el llamado derecho de retención, como el adquirente en venta forzosa, deberán luego satisfacer al arrendatario o usuario, si procediese, la indemnización señalada por la legislación de alquileres. Su cuantía se habrá de fijar de acuerdo con la Ley especial de Arrendamientos Urbanos vigente. Y no habiendo en toda ella una indemnización señalada para un supuesto idéntico, habrá que elegir la regulada en el artículo 114, como más semejante (12). La indemnización, caso de no aceptarse por el inquilino o usuario, se consignará con efectos solutivos. Aparte podrán ventilar los interesados cualquier otra reclamación, pues, una vez extinguido el arrendamiento, si el ocupante no abandona el inmueble, la Alcaldía, a petición del propietario, ordenará el inmediato lanzamiento, que no podrá diferirse por causa alguna.

9) Tal es, a grandes rasgos, el contenido de la nueva ordenación de solares, que hasta el momento apenas ha sido objeto de aplicación, lo cual, sobre todo en punto a ventas forzosas, se explica por la natural repugnancia que inspiran en el comercio ordinario entre particulares.

Además, en algún sentido, las facultades que les han sido conferidas han cogido un poco de nuevas a los Ayuntamientos, que acaso no estuviesen muy preparados para el ejercicio de semejante función se-

(11) Artículo 10 del Reglamento.

(12) Véase en este sentido JANER: *Desahucios administrativos*, en la "Revista de estudios de la vida local", enero-febrero, 1948.

micontenciosa. Existe, por otra parte, el encuentro inevitable de intereses creados en el seno de la Corporación municipal, lo cual ha de hacerse más patente en los pequeños municipios, de poco más de 10.000 habitantes. El tiempo dirá, en definitiva, si se logra intensificar la construcción y reducir el precio de los solares. Conjuntamente habrá que acudir a remediar la carestía de los materiales, pues de lo que se trata es de conseguir viviendas a precios asequibles a las fortunas medias, pues es notoria en algunas ciudades la abundancia actual de pisos caros. En todo caso, repétemos, el plazo de dos años representa un enorme esfuerzo para la economía nacional, que, de cumplirse la Ley, tendría que polarizar sus esfuerzos hacia la construcción de viviendas.

El nuevo sistema crea, al menos en teoría, para el derecho de propiedad, una nueva limitación: el deber de edificar; para las Corporaciones locales, nuevas atribuciones y algunas fuentes de ingresos a base de permisos de obras y arbitrios de solares; para el urbanismo, poderosos resortes de embellecimiento; en la política jurídica, amalgama de lo administrativo en lo civil; y lo que interesa más, en materia de arrendamientos, merced a los procedimientos de lanzamiento administrativo, un punto de apoyo, que puede servir, mediante ulteriores generalizaciones, para acabar con el criterio de perpetuidad que poco a poco va penetrando en ellos. Esto es lo que, en definitiva, queda como sedimento en un análisis jurídico práctico de la nueva legislación de solares.