

# EL RECURSO DE ALZADA CONTRA ACUERDOS DE INCLUSIÓN DE FINCAS EN EL REGISTRO PÚBLICO DE SOLARES. ORGANISMO COMPETENTE PARA SU RESOLUCIÓN

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. ORDENACIÓN LEGISLATIVA DE LA VENTA FORZOSA DE SOLARES.—III. ORGANOS DIRECTORES Y GESTORES DEL URBANISMO.—IV. LA IMPUGNACIÓN DE ACUERDOS DE INCLUSIÓN DE FINCAS EN EL REGISTRO PÚBLICO DE SOLARES E INMUEBLES DE EDIFICACIÓN FORZOSA. 1. *Normas que regulan el recurso de alzada:* A) Vigencia de la Ley del Suelo. B) Normas derogadas por la Ley del Suelo. C) El recurso de alzada en el Reglamento de 28 de mayo de 1947 y en la Ley del Suelo y Ordenación Urbana. 2. *Departamento ministerial competente para resolver los recursos.* 3. *El procedimiento de recurso y organismos del Ministerio de la Vivienda competentes para resolverlo:* A) Legitimación para recurrir en alzada. B) Plazo. C) Tramitación. D) Efectos de las notificaciones defectuosas. E) Organismos competentes del Ministerio de la Vivienda para resolver los recursos: Las Comisiones provinciales de Urbanismo.

## I. INTRODUCCIÓN.

La rapidez con que suelen sucederse disposiciones de igual rango sobre una misma materia y el empleo en ellas de cláusulas derogatorias poco precisas, son causa de frecuentes y graves dificultades en la aplicación de las normas jurídicas. Dichas dificultades aumentan de grado cuando se presentan en cuestiones recientemente reguladas, pues tanto los administradores y particulares como los jueces carecen de la necesaria experiencia para resolverlas con facilidad.

La legislación urbanística tiene escasa tradición, ya que sólo en fecha reciente el Estado ha comenzado a considerar problema social, de trascendencia para toda la comunidad nacional, la ordenación urbana (1).

Las Leyes que de manera amplia regulan esta nueva finalidad estatal son recientes. Destacan entre ellas la Ley de 15 de mayo de 1945, sobre ordenación de solares; la Ley de Régimen Local (bases de 17 de julio de 1945 y textos articulados de 16 de diciembre de 1950 y de 24 de junio de 1955), y la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

(1) Ciertamente, no faltan en el siglo pasado Leyes de urbanismo, por ejemplo, las de 22 de diciembre de 1876, 26 de julio de 1892 y 18 de marzo de 1895, pero fueron promulgadas para resolver problemas muy concretos. Sobre la historia de nuestra legislación urbanística, vid. PÉREZ BOTIJA, *Introducción al Derecho urbanístico español*, en «Derecho Urbanístico Español», I. E. A. L., 1950.

En estas tres Leyes, dictadas en tan corto intervalo de tiempo, encontramos la regulación de idénticas cuestiones urbanísticas, pero, en algunos casos, atribuyen competencia para decidir sobre ellas a órganos administrativos diferentes y, en los procedimientos de reclamación o recurso contra estas decisiones, en unos puntos coinciden y en otros difieren.

Como sus cláusulas derogatorias, tanto las de la Ley de Régimen Local (2) como la de la Ley del Suelo (3) son imprecisas, las contradicciones existentes entre ellas no pueden resolverse con rotundidad.

La legislación urbanística española constituye, pues, un evidente ejemplo del peligro de confusión en la aplicación de las normas jurídicas a que conducen las causas al principio enumeradas.

Nuestro propósito es ordenar, explicar y difundir los criterios jurisprudenciales recientemente sentados que permiten evitar definitivamente dificultades en la tramitación de los recursos de alzada interpuestos contra los acuerdos municipales de inclusión de fincas en el Registro Público de Solares e Inmuebles de Edificación Forzosa. También tendremos que referirnos sumariamente, como necesarios presupuestos para la explicación de las decisiones jurisprudenciales sobre la cuestión referida, a la ordenación legislativa de la venta forzosa de solares y a la organización administrativa encargada de dirigir y gestionar lo referente a urbanismo.

## II. ORDENACIÓN LEGISLATIVA DE LA VENTA FORZOSA DE SOLARES.

1. La llamada Ley de Solares, de 15 de mayo de 1945, reguló fundamentalmente la expropiación de terrenos por los Ayuntamientos para realizar un plan urbanístico y la venta forzosa de solares para la construcción de viviendas.

Los solares en venta forzosa (inscritos en el Registro Público de Solares de Venta Forzosa) podrán ser adquiridos por quien desee edificar viviendas.

Para la ejecución de la Ley de Solares se publicó, en cumplimiento de su artículo 17, el Reglamento de 23 de mayo de 1947 (4).

2. La Ley de Régimen Local, por su parte, reguló, en sus artículos 128 a 155, las obras municipales de urbanización (formación y aprobación de proyectos y planes y efectos de los mismos), particularmente los efectos de la aprobación de los planes y, entre ellos, las distintas peculiaridades de la expropiación de terrenos, pero guardó silencio sobre la venta forzosa de solares.

La disposición final primera de la Ley de Régimen Local, texto

(2) Disposiciones finales 1.<sup>a</sup> y 2.<sup>a</sup> y disposición transitoria 11.

(3) Disposición final 2.<sup>a</sup>

(4) Vid. J. J. LÓPEZ JACOISTE, *La nueva ordenación de solares*, «Anuario de Derecho Civil», 1948, fasc. III, págs. 1.027 y sigs.; BLANCO GARCÍA, *Unas breves consideraciones sobre la Ley de Solares*, «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», 1948, páginas 562 y sigs.

articulado de 16 de diciembre de 1950, declaró que ésta entraría en vigor el día 1 de marzo de 1951, «y a partir de igual fecha quedarán derogadas todas las disposiciones legales relativas al régimen y administración de Municipios y Provincias, con la única excepción de las que en su texto se declaran vigentes, o de las que, no siendo incompatibles con ella, la complementen»; la disposición transitoria 11 añade 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».

En virtud de la disposición final primera de la Ley de 16 de diciembre de 1950, quedó subsistente, después del 1 de marzo de 1951, la parte de la Ley de 15 de mayo de 1945 que regulaba la venta forzosa de solares, pues no siendo incompatibles con aquélla los preceptos de la Ley de Solares que a esta cuestión se referían, la complementaban.

La expropiación de solares, como hemos dicho, fué regulada por la Ley de Régimen Local, y, por consiguiente, quedaron sin vigor los artículos que a la misma dedicaba la Ley de Solares (5).

Pero la disposición transitoria 11.ª de la Ley de Régimen Local, antes citada, permitía, a su vez, estimar vigente el Reglamento de la Ley de Solares, de 23 de mayo de 1947, en todas sus partes, tanto en lo referente a la expropiación como a la venta forzosa de solares, hasta tanto se publicaran los Reglamentos de la Ley de Régimen Local.

3. La denominada Ley del Suelo, de 12 de mayo de 1956, la más amplia normativa del urbanismo, regula la expropiación de terrenos (6) y la enajenación forzosa de propiedades (7) con fines urbanísticos.

La disposición final segunda de la Ley del Suelo, declara que «quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en la misma y autorizado el Gobierno para que, a propuesta de una Comisión designada por el Ministro de la Gobernación, determine mediante Decreto cuáles son las disposiciones vigentes sobre las materias reguladas en la presente que habrán de continuar en vigor». «El Ministerio de la Gobernación—añade la disposición final cuarta—dictará las disposiciones complementarias precisas para la ejecución de esta Ley».

La disposición final segunda de la Ley del Suelo permite mantener, por lo que se refiere a la vigencia de la parte de la Ley de Solares vigente después del 1 de marzo de 1951 (8), dos conclusiones contradictorias: 1.ª Que lo que quedaba en vigor de dicha Ley fué derogado por la Ley del Suelo (9). 2.ª Que tal derogación estaba condicionada a

(5) La Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 no innovó la expuesta regulación, pues en todo lo referente a la expropiación de entidades locales o por razón de urbanismo se remite a la Ley de Régimen Local y demás aplicables, salvo algún detalle de mínima importancia, y quedó únicamente como supletoria.

(6) Artículos 52 al 56 y 121 al 123.

(7) Artículo 142 y sigs.

(8) Fecha de entrada en vigor de la Ley articulada de Régimen Local.

(9) Realmente se podría decir que los preceptos de aquella Ley se integraron en ésta.

la publicación del Decreto a que se alude en la referida disposición final (10).

En un caso y en otro, la disposición final cuarta de la misma Ley podía apoyar la opinión de que mientras no se dictaran las disposiciones complementarias de la Ley del Suelo continuaban en vigor los Reglamentos referentes a urbanismo, y, por tanto, la parte del Reglamento de 23 de mayo de 1947 que regulaba la inclusión de fincas en el Registro de Solares y su venta forzosa para la construcción de viviendas.

Finalmente, hagamos constar que algunos creyeron que la Ley del Suelo tenía carácter meramente programático y, por tanto, sus preceptos no eran aplicables mientras no se dictaran las disposiciones de ejecución.

La convicción de muchos Ayuntamientos de que la Ley del Suelo no había derogado el Reglamento de la Ley de Solares, llevó—según GARCÍA TREVIJANO (11)—a que se hicieran muchas notificaciones de acuerdos de inclusión de fincas en el Registro Público de Solares e Inmuebles de Edificación Forzosa del tenor literal 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 Excelentísima Comisión Municipal Permanente, en sesión celebrada el día 10 del actual, 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 Excelentísimo 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 Excelentísimo señor 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».

### III. ORGANOS DIRECTORES Y GESTORES DEL URBANISMO.

1. De acuerdo con la Ley de Solares y su Reglamento, las decisiones de los Ayuntamientos eran recurribles en alzada ante el Ministe-

(10) Iguales conclusiones podían aplicarse a aquellas materias que estaban reguladas en la Ley de Régimen Local; sin embargo, por lo que respecta a las expropiaciones, parece que no hubo ninguna dificultad, y el Reglamento de Expropiación Forzosa de 26 de abril de 1957, al desarrollar el artículo 85 de la Ley, dice, en su artículo 102, que «las expropiaciones que se realicen por razón de urbanismo se ajustarán a lo dispuesto en la Ley de Régimen del Suelo y disposiciones vigentes o que puedan dictarse en lo sucesivo sobre dicha materia».

(11) *Normativismo y Ley del Suelo*, separata del «Anuario de Derecho civil». Madrid, 1960.

rio de la Gobernación. En un caso excepcional (artículos 57 y 58 del Reglamento) era posible acudir al Gobernador civil de la provincia en el ejercicio de una acción popular.

2. Para la Ley de Régimen Local, los Ayuntamientos, Gobernadores y Ministerio de la Gobernación eran también los órganos competentes en materia urbanística. Se preveía, no obstante, la creación de una Comisión Central de Urbanismo en el Ministerio de la Gobernación para conocer de estas cuestiones.

3. La llamada Ley del Suelo instituyó, para la ordenación urbanística del territorio nacional, órganos centrales y órganos locales.

A) En la esfera central—y de conformidad con su artículo 198, 1—creó el *Consejo Nacional de Urbanismo* en el Ministerio de la Gobernación y bajo la presidencia del titular del Departamento. Al Consejo, órgano de carácter consultivo, rector y resolutorio (artículo 198, 1) corresponde la dirección de la actividad urbanística (artículo 5.º, 1).

Con subordinación al Consejo actuarán la Comisión Central de Urbanismo y la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo (artículo 5.º, 2).

La *Comisión Central de Urbanismo* es el órgano permanente del Consejo Nacional (artículo 199).

La *Dirección General de Arquitectura y Urbanismo*, órgano integrante del Ministerio de la Gobernación, tendrá por misión la preparación, gestión y ejecución de los acuerdos del Consejo Nacional y de la Comisión Central de Urbanismo (artículo 200).

B) En la esfera provincial ordenó la constitución de *Comisiones Provinciales de Urbanismo*, presididas por el Gobernador civil de la provincia y en las que tendrán representación las Corporaciones locales y los Servicios del Estado (artículo 201).

Sus facultades son de carácter informativo, gestor, resolutorio y de fiscalización; y se ocupan, especialmente, de orientar, fomentar e inspeccionar el planeamiento y la realización de las obras necesarias para el desarrollo urbano en cada una de las provincias españolas (artículo 201, 2, de la Ley del Suelo).

C) En la esfera municipal los Ayuntamientos eran los órganos competentes en esta materia (artículos 195, 2, b, y 202 y sigs.).

Pero antes de que cristalicen los órganos urbanísticos de la Ley de 12 de mayo de 1956 se produce un trascendental acontecimiento que transforma, o mejor, impide tenga realidad la organización que aquella Ley había previsto. Me refiero a la creación del Ministerio de la Vivienda.

4. El Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957 creó el Ministerio de la Vivienda, «con objeto—según su preámbulo—de agrupar los diferentes Organismos que atienden a resolver los problemas nacionales de la vivienda y el urbanismo».

Para integrar el nuevo Ministerio, de conformidad con el artícu-

lo 11 del citado Decreto-Ley, se separan del Ministerio de la Gobernación la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo y los Consejos, Juntas, Comisiones, Comisaría, etc., que hagan referencia a cuestiones de arquitectura y urbanismo.

El Ministerio de la Vivienda, de acuerdo con el Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957, agrupa todos los órganos estatales cuya competencia, por razón de la materia, es el urbanismo, y queda instituido como el Departamento ministerial que tiene a su cargo la dirección y gestión del urbanismo nacional.

Como es lógico, la aparición de un Departamento ministerial, cuya razón de ser y su competencia son los problemas nacionales de la vivienda y el urbanismo, altera profundamente las líneas de la organización estatal anteriormente establecida para atender las mismas cuestiones.

Debido a esta circunstancia, y para resolver los problemas de transición, el Decreto de 28 de junio de 1957 (12) dispuso que en tanto se reorganizan y coordinan los distintos organismos que se integrarán en el Ministerio de la Vivienda, el Presidente de los mismos tendrá encomendadas las funciones de los Consejos Nacionales que han pasado a formar parte del nuevo Departamento ministerial. Las atribuciones que se confieren al Presidente tendrán vigencia hasta que se regule el funcionamiento definitivo de aquéllos, sin que en ningún caso las expresadas facultades transferidas puedan rebasar el 14 de mayo de 1958.

El Decreto de 26 de noviembre de 1959, número 2.095/59 (13), prorrogó las atribuciones conferidas al Ministro de la Vivienda por Decreto de 28 de junio de 1957 para el ejercicio de las funciones de la Comisión Central de Urbanismo, hasta que se publique el Reglamento de la Ley del Suelo y quede aquel organismo válidamente constituido.

La Ley de 30 de julio de 1959 creó «la Gerencia de Urbanización como organismo autónomo adscrito al Ministerio de la Vivienda, con objeto de llevar a cabo las tareas técnicas y económicas requeridas para el desarrollo de la gestión urbanística que deba ser ejecutada por la Dirección General de Urbanismo».

En la esfera administrativa central, por consiguiente, de acuerdo con las normas que acabamos de recordar, el Ministro de la Vivienda dirige la actividad urbanística; la Dirección General de Urbanismo ejecuta sus directrices, actuando a través de un organismo autónomo, la Gerencia de Urbanización, que prepara, gestiona y ejecuta los planes de urbanización.

En cuanto a la organización provincial, el Decreto de 26 de abril de 1957 dispuso, en su artículo 14, que «en cada capital de provincia habrá una Delegación del Ministerio que, con el nombre de Delegación Provincial de Arquitectura y Vivienda, ejercerá en el ámbito provincial funciones similares a las que corresponden a los distintos Servicios y Organismos centrales del Departamento».

(12) B. O. del E. de 27 de julio de 1957.

(13) B. O. del E. de 3 de diciembre de 1959.

Meses después, el Decreto de 3 de octubre de 1957 estructuró las Delegaciones provinciales del Ministerio, de acuerdo con el criterio unitario manifestado por el precepto que acabamos de copiar. Pero sus redactores estimaron que «los principios que deben informar la organización provincial se dirigen, en primer término, a recoger en una representación corporativa los distintos Organismos del Estado, Provincia, Municipio y Movimiento, para que las ideas e intereses que entran en juego a través de los diferentes problemas que se han de resolver por este Ministerio, tengan la debida coordinación y al mismo tiempo se establezca el debido diálogo y la colaboración de todos». Para alcanzar este fin se crea el Consejo Provincial de Urbanismo, Arquitectura y Vivienda, como órgano corporativo del Ministerio en la provincia (artículo 3.º), que forma parte de las Delegaciones Provinciales del Ministerio (artículo 1.º).

El Consejo Provincial actuará en Pleno (14) y en Comisiones (artículo 3.º).

*Las Comisiones provinciales son delegaciones ejecutivas y permanentes del Consejo Provincial...*, abarcando por separado cada una de las tres ramas de Arquitectura, Urbanismo y Vivienda del Ministerio (artículo 5.º) (15).

Es misión encomendada a las Comisiones de Urbanismo, de Arquitectura y de Vivienda, *conjunta o separadamente*, según el número de Comisiones creadas en cada provincia: a) *Ejercer las funciones que la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, encomienda a las Comisiones Provinciales de Urbanismo* (artículo 9.º).

Por esta vía de la estructuración de los órganos provinciales del Ministerio de la Vivienda se transforma la organización y dependencia de las Comisiones Provinciales de Urbanismo de la Ley del Suelo.

Esta es, en sus líneas generales, la actual organización competente para resolver las cuestiones que ofrezca el urbanismo nacional.

Lógicamente, pues, deberían ser organismos del Ministerio de la

(14) El Pleno estará compuesto por el Gobernador civil, el Delegado provincial del Ministerio, el Secretario provincial del Ministerio, el Abogado del Estado, el Arquitecto Jefe de los Servicios Técnicos Provinciales del Ministerio, el Presidente de la Diputación, el Alcalde de la capital, el Delegado de Hacienda, el Ingeniero Jefe de Obras públicas, el Delegado provincial de Sindicatos, el Jefe de la Delegación Provincial de Industria, el Presidente de la Cámara Oficial Sindical Agraria, el Jefe de la Sección Agronómica, el Presidente de la Cámara Oficial de la Propiedad, el Jefe de la Obra Sindical del Hogar, el Presidente de la Cámara de Comercio, el Delegado provincial de Trabajo, el Delegado provincial de Mutualidades Laborales y el Alcalde Procurador en Cortes, en representación de los Municipios.

(15) *Las Comisiones provinciales de Arquitectura, Urbanismo y Vivienda*, o las que resulten de su posible agrupación, estarán presididas por el Delegado provincial del Ministerio, y en ellas actuará de asesor el Jefe de los Servicios Técnicos Provinciales, asistido en cada caso por los que lleven las Secciones correspondientes en la Delegación. Los miembros de cada Comisión serán designados por el Consejo Provincial, de acuerdo con su propio Reglamento, y la Secretaría recaerá en el Secretario provincial de la Delegación (art. 6.º).

Vivienda los que tramitaran y resolvieran los recursos contra decisiones municipales de inclusión de fincas en el Registro Público de Solares e Inmuebles de Edificación Forzosa.

Pero, como antes hemos visto, las notificaciones de muchos Ayuntamientos, dejando de lado la Ley del Suelo y la existencia del Ministerio de la Vivienda, orientaban a los particulares interesados hacia el Ministerio de la Gobernación.

Demandas de anulación de Ordenes dictadas por el Ministerio de la Gobernación, en resolución de recursos de alzada, llegaron hasta nuestro Tribunal Supremo, que, por fin, ha destruído todo equívoco sobre los órganos estatales competentes para resolver aquellos recursos.

#### IV. LA IMPUGNACIÓN DE ACUERDOS DE INCLUSIÓN DE FINCAS EN EL REGISTRO PÚBLICO DE SOLARES E INMUEBLES DE EDIFICACIÓN FORZOSA.

##### 1. Normas que regulan el recurso de alzada.

##### A) Vigencia de la Ley del Suelo.

Quienes apoyados en la disposición final cuarta de la Ley del Suelo («el Ministerio de la Gobernación dictará las disposiciones complementarias precisas para la ejecución de esta Ley») y en su imprecisa cláusula derogatoria, pensaron que aquélla era una norma programática, sin vigencia mientras no se dictaran normas de ejecución y se manifestara qué disposiciones urbanísticas quedaban derogadas y cuáles en vigor, olvidaron la rotunda afirmación contenida en su disposición final primera: «La presente Ley entrará en vigor a los sesenta días de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*».

Todavía en sentencia de 29 de septiembre de 1960, el Tribunal Supremo decía: «Para la resolución del presente recurso han de estudiarse cinco problemas de interesante, complicada y difícil solución, cuales son: 1.º Si la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 está vigente y ha derogado la de Solares de 15 de mayo de 1945».

La propia sentencia resuelve la primera parte de este interesante, complicado y difícil problema, la de la vigencia de la Ley del Suelo, que es la que ahora nos interesa, con esta tajante afirmación: «la vigencia de la Ley del Suelo a los sesenta días de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* es indudable, porque así lo dispone expresamente la primera de las disposiciones finales de dicha Ley del Suelo». Más adelante añade, la falta de reglamentación no puede «dar el carácter de disposición programática que en la demanda se pretende a la Ley del Suelo».

Antes la sentencia de 24 de septiembre de 1960 había incidentalmente afirmado la vigencia de la Ley del Suelo. «Incoado el expediente administrativo origen de las resoluciones ahora incurridas—decía—cuando ya estaba en vigor la Ley de 12 de mayo de 1956...».

Después de la sentencia de 29 de septiembre de 1960, las declara-



ciones jurisprudenciales (sentencias de 24 de noviembre de 1960, 3 de diciembre de 1960, 10 de abril de 1961, 10 de junio de 1961) no se hacen cuestión de la vigencia de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, y dicen, como de pasada, que empezó a regir sesenta días después de publicarse.

B) *Normas derogadas por la Ley del Suelo.*

a) Antes de estudiar qué normas fueron derogadas por la Ley del Suelo, preciso resulta averiguar si la misma derogó alguna disposición, pues algunos han pensado que regía, pero sin modificar la normativa urbanística anterior, mientras no se publicase el Decreto previsto por su disposición final segunda. Nuestro Tribunal Supremo comenzó afirmando que no podía tener efectividad la Ley del Suelo mientras no se cumplieran sus disposiciones finales segunda y cuarta. Nos encontramos, pues, con una norma en vigor, según su disposición final primera, que no derogaba a las que se le oponían, de acuerdo con sus disposiciones finales segunda y cuarta, y, por tanto, sin aplicación.

La primera sentencia es la de 18 de marzo de 1960. La demanda pedía la anulación de un acuerdo municipal de 19 de noviembre de 1957, porque al notificarlo se advirtió al interesado que cabía contra dicho acuerdo el recurso de reposición en el plazo de ocho días y, en caso de ser desestimado, podría recurrir ante el Ministro de la Gobernación en alzada, según previene el artículo 13 en relación con el 6.º ambos del Reglamento de 23 de mayo de 1947. Sostenía el demandante, por el contrario, que era la Comisión de Urbanismo quien debía conocer el recurso de alzada, a tenor de la Ley de 12 de mayo de 1956. La sentencia declaró que, *teniendo en cuenta que la cuarta disposición final de la Ley del Suelo estableció que el Ministerio de la Gobernación dictará las disposiciones complementarias precisas para su ejecución, al no haber sido dictadas en aquella fecha, el Ayuntamiento tramitó el expediente de modo normal, ateniéndose a la legislación sobre Ordenación de Solares*, con lo que se atemperó además a la clara norma que en el expediente figura dada por la Dirección General de Administración Local, cuando en marzo de 1957, para resolver una consulta del Ayuntamiento de Santander, sobre la materia, tuvo por «indudable que hasta tanto se determine por Decreto cuáles son las disposiciones reguladas por la Ley que han de quedar en vigor, deberá seguir aplicándose la Ley de Solares y su Reglamento en la tramitación y resolución de los expedientes sobre inclusión de fincas en el Registro, siempre que los preceptos de esta Ley y Reglamento no se opongan a los de la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana», por lo que no hay motivo legal—concluye la sentencia—para declarar la nulidad del expediente desde que se notificó el referido acuerdo del Ayuntamiento, ni, por tanto, es tampoco nula la Orden ministerial (de Gobernación) de 10 de enero de 1959, resolutoria del mismo.

Sin embargo, como la misma sentencia recoge, la citada resolución ministerial se apoyó expresamente en el artículo 144, en relación con el artículo 142, de la Ley del Suelo para fijar el plazo que deberá trans

currir para que se considere en la situación de venta forzosa la finca incluida en el Registro de Solares (16).

También la sentencia de 13 de abril de 1960 admite el recurso contencioso-administrativo mediante el que se impugna la Orden del Ministerio de la Gobernación de 11 de octubre de 1958, confirmatoria en alzada del acuerdo de la Alcaldía del Ayuntamiento de Madrid de 28 de junio anterior, declarando no haber lugar a la venta forzosa de una finca, incluida en el Registro Público de Solares e Inmuebles de Edificación Forzosa.

En esta sentencia, el Tribunal Supremo, sin plantearse la aplicabilidad del sistema de recursos de la Ley del Suelo, actúa como si el mismo no existiera y sin tener en cuenta el cambio operado en los círculos de atribuciones ministeriales como consecuencia de la creación del Ministerio de la Vivienda.

b) La sentencia de 18 de marzo de 1960 daba por buena la opinión de la Dirección General de Administración Local de que deberá seguir aplicándose la Ley de Solares y su Reglamento en la tramitación y resolución de los expedientes sobre inclusión de fincas en el Registro, siempre que los preceptos de esta Ley y Reglamento no se opongan a los de la Ley de 12 de mayo de 1956, pero no entra a discernir si en la regulación de la tramitación y de los órganos encargados de resolver los recursos de alzada existe o no oposición entre ambas normativas.

La sentencia de 24 de septiembre de 1960 contiene una afirmación general en el mismo sentido: invocados por las partes los preceptos de la Ley de 12 de mayo de 1956, lo mismo que los de la precedente Ley de 15 de mayo de 1945, «es obvio que las normas del texto legal posterior han de reputarse de superior fuerza operativa que la de los precedentes que en parte recogieron; es decir, que las disposiciones de la Ley de 1945 y de su Reglamento..., sólo pueden tener aplicación al caso de autos en cuanto concuerdan con las de la Ley del Suelo, o la complementan...».

La sentencia de 29 de septiembre de 1960 viene a reforzar este criterio, por lo que respecta a la vigencia del Reglamento de la Ley de Solares, al decir que la segunda de las disposiciones finales de la Ley del Suelo, por la que «quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en la misma y se autoriza al Gobierno para que a propuesta de una Comisión determine mediante Decreto cuáles son las que han de continuar en vigor, y a la vista de esa fórmula debe sostenerse que el Reglamento de 23 de mayo de 1947 continúa vigente en lo que no se oponga a los preceptos de la Ley nueva, para evitar los perjuicios que al normal funcionamiento de servicios implicaría esta falta de reglamentación que, desde luego, no puede dar el carácter de disposición programática que en la demanda se pretende a la Ley del Suelo; y así, si no como criterio legal, al menos como criterio lógico, cabría pensar que el artículo 3.º del indicado Reglamento servía para

(16) Seguramente contribuyó a que el Tribunal admitiera la vigencia de esta norma el hecho de que el plazo de dos años es el mismo que establecía el artículo 5.º de la Ley de 15 de mayo de 1945.

determinar... y, por consiguiente, en cuanto no se oponga a los preceptos de la misma puede estimarse en vigor el citado Reglamento en tanto el Gobierno no haga uso de la facultad que le concede la citada disposición final» (17).

Pero, aun cuando la sentencia de 29 de septiembre de 1960 no se atreva a declarar que la Ley del Suelo derogó totalmente a la Ley de Solares y se limita primero a decir que se deduce la vigencia de aquélla: «en cuanto a los puntos objeto de discusión, porque en el preámbulo se dice que se refunden en su texto los preceptos de la Ley de Solares con las modificaciones que la experiencia aconseja», para terminar declarando que «toda la materia referente al Registro Público de Solares que estableció la Ley de 1945 ha sido sustituida por los indicados de la Ley de Ordenación Urbana», ofrece la conclusión, teniendo en cuenta que lo único que de ella quedaba vigente, después de la Ley de Régimen Local, era lo referente al Registro Público de Solares, de que la Ley de Solares ha perdido toda eficacia.

Las sentencias de 15 de abril, 17 de mayo y 17 de junio de 1961 ya claramente manifiestan que la Ley de Solares ha sido derogada por la Ley del Suelo y que su Reglamento podrá, no obstante, aplicarse en lo que no esté modificado por esta Ley.

En la doctrina, el profesor GARCÍA-TREVIJANO (18) había llegado a análogas conclusiones que enunciaba así:

1.º La Ley de Solares de 15 de mayo de 1945 está totalmente derogada, ya que ha venido a integrarse en la sección 1.ª, capítulo 1.º del título 4.º de la Ley del Suelo, lo que se corrobora, además, con la exposición de motivos de la misma.

2.º 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.

Podrían admitirse muy valiosas razones en contra de la vigencia del Reglamento de la Ley de Solares. Las propias razones aducidas como fundamento de su vigencia son un claro argumento en favor de su no vigencia, pues considerarlo vigente no como criterio legal, pero sí al menos como criterio lógico (sentencia de 29 de septiembre de 1960), es oponer lo legal a lo lógico; afirmar que está derogado porque sigue las vicisitudes de su norma-madre, pero aprovecharlo para conseguir la plenitud del Ordenamiento jurídico (GARCÍA-TREVIJANO, ob. cit.) es intentar mantener la plenitud del Ordenamiento jurídico con normas inexistentes.

Pero como el propósito fundamental de este trabajo es el análisis

(17) La sentencia de 15 de abril de 1961 admite también la vigencia del Reglamento de 23 de mayo de 1947, aun cuando considera derogada la Ley de Solares, por analogía con el Ordenamiento de la Ley del Suelo y por no haberse dictado Reglamento para la misma, en cuanto no esté modificado por dicha Ley de 12 de mayo de 1956.

(18) *Normativismo y Ley del Suelo*, cit., pág. 519.

de las soluciones jurisprudenciales con respecto a la impugnación de los acuerdos de inclusión de fincas en el Registro Público de Solares e Inmuebles de Edificación Forzosa, podemos marginar esta cuestión y estudiar si la regulación del recurso de alzada contenida en el Reglamento de la Ley de Solares se acomoda o no a los preceptos de la Ley del Suelo.

C) *El recurso de alzada en el Reglamento de 28 de mayo de 1917 y en la Ley del Suelo y Ordenación Urbana.*

El artículo 6.º del Reglamento de la Ley de Solares permite el recurso de alzada ante el Ministerio de la Gobernación contra los acuerdos de los Ayuntamientos en la materia que regula. Este recurso habrá de interponerse, y elevarse, por conducto de la Alcaldía, al Ministerio, en los ocho días siguientes a la desestimación expresa o por silencio administrativo de la reposición.

La Ley del Suelo, por su parte, dispone que los acuerdos municipales en la misma materia (artículo 220 en relación con el 144) serán susceptibles de recurso de alzada en el plazo de quince días ante la Comisión Provincial de Urbanismo.

Por tanto, es clara la oposición de las dos regulaciones del recurso de alzada contra acuerdos municipales de inclusión de fincas en el Registro Público de Solares, tanto por lo que se refiere al plazo de interposición del recurso como al órgano competente para resolverlo.

En cuanto al órgano resolutorio del recurso, en el momento en que entró en vigor la Ley del Suelo, la contraposición podía estimarse no muy rotunda, pues configurando dicha Ley a las Comisiones Provinciales de Urbanismo como órganos jerárquicamente subordinados al Ministro de la Gobernación, o sea, órganos provinciales del Ministerio de la Gobernación, podía sostenerse que la Ley de 12 de mayo de 1956 se limitaba a precisar qué órgano de dicho Ministerio debería resolver el recurso, con lo que seguíamos en la línea del Reglamento.

Pero al crear el Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957 el Ministerio de la Vivienda, e integrar en él los órganos estatales con competencias urbanísticas, entre ellos las citadas Comisiones, la anterior explicación no podía tener ninguna validez y era patente la oposición entre el criterio del Reglamento de la Ley de Solares y el admitido en normas posteriores de mayor rango.

Sin embargo, como decíamos al comienzo de este comentario, muchos Ayuntamientos españoles continuaron notificando a los propietarios de fincas que se inscribían en el Registro Público de Solares que, contra su decisión, podían acudir en alzada ante el Ministerio de la Gobernación, y este Departamento ministerial admitía y resolvía los recursos. Pero las demandas de nulidad de las Ordenes ministeriales de Gobernación han ofrecido al Tribunal Supremo la oportunidad, como veremos a continuación, de señalar rotunda y repetidamente qué Ministerio es el competente para resolver esta clase de recursos.

2. *Departamento ministerial competente para resolver los recursos.*

La sentencia de 27 de junio de 1960 es la primera—que nosotros sepamos—que anula, sin explicar demasiado su decisión, la Orden del Ministerio de la Gobernación resolutoria de un recurso de alzada contra acuerdo de inclusión de finca en el Registro Público de Solares, cuando correspondía hacerlo al de la Vivienda, por estar operado el traslado de facultades en la materia del primero al segundo.

La sentencia de 24 de septiembre de 1960 afirmó que, «al tramitarse una alzada basada en el artículo 6.º del Reglamento de 1947, se llega a la apreciación de que la Orden del Ministerio de la Gobernación, combatida, no es sino la confirmación por una autoridad distinta de la específica del ramo de la Vivienda de una resolución local que había ganado firmeza al no ser adecuadamente impugnada, conforme autorizaba el artículo 223 de la Ley del Suelo» (19).

De nuevo es la sentencia de 29 de septiembre de 1960 la que de manera clara resuelve la cuestión, pues manifiesta que «en el título VII se ocupa la nombrada Ley del Suelo del Régimen jurídico, y en el artículo 220 dispone que son susceptibles de recurso de alzada ante la Comisión Provincial de Urbanismo los acuerdos municipales a que se refieren los artículos 141 y 144, ordenando el artículo anterior que los actos de las Comisiones Provinciales son recurribles ante la Comisión Central de Urbanismo en los casos que establece; pero como ésta no había llegado a constituirse durante la tramitación de las actuaciones, se dictaron los Decretos de 26 de abril de 1957, 28 de julio de 1958 y 26 de noviembre de 1959, según los cuales mientras esa Comisión Central de Urbanismo no se constituye o no se dictase el Reglamento de la Ley del Suelo, correspondía al Ministerio de la Vivienda entender de las atribuciones de esa Comisión Central, de todo lo cual se deduce que el Ministerio de la Gobernación no tiene hoy día competencia para resolver los recursos contra los acuerdos municipales del Registro de Solares, por estar en este punto en contradicción los preceptos del Reglamento de esa misma Ley de Solares contra los expresados de la Ley del Suelo.

Sobre esta pauta, la sentencia de 24 de noviembre de 1960 declaró que «tanto de lo dispuesto en la Ley llamada del Suelo de 12 de mayo de 1956, vigente desde sesenta días después de publicarse, como de los Decretos de 5 y 26 de abril de 1957, se desprende que el recurso de alzada contra acuerdos de inclusión de fincas en el Registro de Solares ha de tramitarse y ser resuelto en el Ministerio de la Vivienda, con lo cual cesa la competencia que, según el Reglamento de 23 de mayo de 1947, tenía sobre esta materia el de la Gobernación».

El Reglamento de Solares—manifiesta la sentencia de 15 de abril de 1961—puede aplicarse en lo que no esté modificado por la legislación

(19) En la sentencia no consta cómo se hizo la notificación a los interesados del acuerdo municipal de inclusión de la finca en el Registro Público de Solares de Edificación Forzosa, por lo que no puede juzgarse si la equivocada impugnación del acto era debida a error del recurrente o a defecto imputable a la Administración.

posterior, «y como en materia de recurso el artículo 220 dispone que los acuerdos de inclusión de los Ayuntamientos son recurribles en alzada ante la Comisión Provincial de Urbanismo, la apelación extraña ante el Ministerio de la Gobernación que estableciera la legislación anterior, está hoy derogada y carece de facultades el Ministerio para resolver esas alzas, lo que vicia de nulidad a las actuaciones».

«Mientras no se constituya la Comisión Central de Urbanismo o no se dicte el Reglamento para ejecución de la Ley del Suelo, corresponderá al Ministerio de la Vivienda entender en las atribuciones de esa Comisión Central—precisa la sentencia de 3 de diciembre de 1960—, por lo dispuesto en el Decreto de 26 de abril de 1957 y el de 28 de julio de 1958. A tenor del artículo 8.º del citado Decreto de 26 de abril de 1957 forma ya parte del Ministerio de la Vivienda la Dirección General de Urbanismo, con las funciones que el Decreto de 22 de julio de 1949 atribuyó a la Jefatura Nacional de Urbanismo y las que la vigente Ley de Régimen del Suelo y sus disposiciones complementarias confieren a la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo. De todo lo cual se infiere que no es ya el Ministerio de la Gobernación competente para resolver los recursos contra acuerdos municipales relativos al Registro de Solares, dada la contradicción entre los preceptos de la Ley de 15 de mayo de 1945 y del Reglamento de 23 de mayo de 1947 sobre dicho Registro de Solares de una parte, y de otra los de la Ley de 12 de mayo de 1956».

Análoga doctrina encontramos en la sentencia de 10 de junio de 1961. La de 17 de junio de 1961 de nuevo repite que «desde 1957, las atribuciones del Ministerio de la Gobernación en la materia fueron traspasadas al Ministerio de la Vivienda, en el que se han integrado las Comisiones Provinciales, el Consejo Nacional y la Dirección General de Urbanismo».

«Es un motivo de nulidad de la resolución recurrida—manifiestan las sentencias de 3 de diciembre de 1950 y 10 de abril de 1961—el haber resuelto el expediente el Ministerio de la Gobernación en lugar del de la Vivienda, a pesar de estar operado el traslado de facultades en la materia del primero al segundo» (20).

3. *El procedimiento de recurso y organismos del Ministerio de la Vivienda competentes para resolverlo.*

A) *Legitimación para recurrir en alzada.*

El artículo 223 de la Ley del Suelo declara que «será pública la acción para exigir ante los Tribunales contencioso-administrativos la observancia de la presente Ley y de los planes de ordenación urbana». En consecuencia, todos están legitimados para impugnar ante los Jueces de dicha jurisdicción los acuerdos de inclusión de fincas en el Registro de Solares contrarios a la Ley de 12 de mayo de 1956 y a los planes de ordenación urbana. Pero para que el recurso contra un acuerdo pueda ser

(20) Las dos sentencias citadas advierten que conservarán su validez las actuaciones anteriores a la interposición del recurso de alzada, a fin de que, completada en forma la tramitación del expediente, se adopte por la autoridad urbanística competente la decisión que legalmente corresponda.

admitido por los Tribunales de lo contencioso-administrativo es preciso que el acuerdo haya causado estado, lo que exige, en el supuesto que examinamos, el previo empleo de un recurso administrativo que lógicamente también podrá ejercitar cualquiera.

La Ley de 27 de diciembre de 1956 de la jurisdicción contencioso-administrativa exige interés directo para poder demandar la declaración de no ser conformes a Derecho y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones de la Administración (art. 28, 1, a), pero por ser esta norma general no deroga el artículo 223 de una Ley especial como es la llamada del Suelo (21).

Todos, pues, están legitimados para impugnar en la vía administrativa los acuerdos de inclusión de fincas en el Registro de Solares.

#### B) *Plazo.*

El de quince días, según lo dispuesto en el artículo 122, 4, de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, que coincide con el del artículo 220 de la Ley del Suelo.

#### C) *Tramitación.*

La sentencia de 3 de diciembre de 1960 establece que iniciado como fué el expediente originario de la resolución recurrida en enero de 1958, «según el Decreto de 5 de abril de 1957, en tanto se aprueba el Reglamento de Procedimiento administrativo del Ministerio de la Vivienda, regirán para los expedientes que se encuentran en tramitación o que en lo sucesivo se incoen en organismos antes dependientes de otros Ministerios e integrados en éste, el Reglamento de Procedimiento que en dichos organismos venía rigiendo en la fecha de constitución de este Ministerio; pero las referencias que en tales Reglamentos se hagan al Ministro y Autoridades de otros Departamentos ministeriales se habrán de entender referidas a los titulares correspondientes del Ministerio de la Vivienda».

Igual declaración en la sentencia de 10 de abril de 1961.

Este criterio se aplicará a los trámites de instrucción de los recursos contra actos consecuencia de expedientes iniciados antes del día 1 de noviembre de 1958. A partir de esta fecha se aplicará la Ley de Procedimiento administrativo, según su disposición transitoria en relación con su disposición final 8.<sup>a</sup> (22).

---

(21) Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho procesal administrativo*, II, I. E. P., Madrid, página 231.

La sentencia de 27 de junio de 1960 declara «que no procede apreciar la supuesta falta de legitimidad de los promotores del expediente, dado el carácter legal de la acción que ejercitaron y su condición especial».

(22) Un caso excepcional es el resuelto por sentencia de 24 de noviembre de 1960, pues dice que «la fecha del edicto anunciador del expediente fué el 2 de junio de 1955, de modo que en el presente caso estaba tramitándose este asunto desde más de un año antes de empezar a regir la Ley del Suelo, por lo cual resulta procedente atenerse ya en todos los subsiguientes trámites y recursos a las normas que regían a la fecha de su

D) *Efectos de las notificaciones defectuosas.*

«Los artículos 79 y 80 de la Ley de Procedimiento de la Administración de 17 de julio de 1958, el artículo 401 de la de Régimen Local de 24 de junio de 1955, el 59 de la Ley de Jurisdicción y el 311 del Reglamento de Régimen de las Corporaciones Locales de 27 de mayo de 1952, establecen los requisitos que deben tener las notificaciones, entre ellos los recursos que procedan y el órgano ante el que deban hacerse valer para que puedan ser eficaces—dice la sentencia de 29 de septiembre de 1960—, y si no solamente el Ayuntamiento, sino el Ministerio, al resolver el recurso contra él entablado, indican al interesado y tramitan y deciden un recurso improcedente, como ocurrió en este caso, al decirse que de la resolución de la reposición podía recurrir en alzada en el Ministerio de la Gobernación, el error padecido no debe ser motivo para que el interesado sufra el perjuicio de estimarse firme el acuerdo, y, por tanto, debe disponerse que se haga nueva notificación del acuerdo municipal para que contra el mismo pueda entablar los recursos de que se hizo mérito, retro trayendo las actuaciones al momento de las dictadas notificaciones en que se cometió la falta».

Idéntica doctrina en las sentencias de 10 y 17 de junio de 1961.

E) *Organismos competentes del Ministerio de la Vivienda para resolver los recursos: Las Comisiones Provinciales de Urbanismo.*

La repetida afirmación jurisprudencial de que el Ministerio de la Gobernación no es competente para resolver el recurso que estudiamos, y que lo es, en cambio, el Ministerio de la Vivienda, puede producir la impresión de que se ha producido un cambio de la competencia en el mismo grado de la jerarquía administrativa. Es decir, de Ministro a Ministro.

Además, en las consideraciones de derecho de la sentencia de 29 de septiembre de 1960 se dice que el artículo 220 de la Ley del Suelo dispone que «son susceptibles de recurso de alzada ante la Comisión Provincial de Urbanismo los acuerdos municipales a que se refieren los artículos 141 y 144, ordenando en el artículo anterior que los actos de las Comisiones Provinciales son recurribles ante la Comisión Central de Urbanismo en los casos que establece; pero como ésta no había llegado a constituirse durante la tramitación de las actuaciones, se dictaron los Decretos de 26 de abril de 1957, 28 de julio de 1958 y 26 de noviembre de 1959, según los cuales mientras esa Comisión Central de Urbanismo no se constituya o no se dictase el Reglamento de la Ley del Suelo, correspondía al Ministerio de la Vivienda entender de las atribuciones de esa Comisión Central». Después, en el último considerando, manifiesta

— — — — —  
 iniciación, en analogía además con lo dispuesto en el apartado 1.º de la disposición transitoria 3.ª de la Ley de lo Contencioso-administrativo de 27 de diciembre de 1956, y así no debe anularse, por incompetencia del Ministerio de la Gobernación, la resolución ahora impugnada».



que «debe disponerse que se haga nueva notificación del acuerdo municipal para que contra el mismo pueda entablar *los recursos de que se hizo mérito...*».

El tenor literal de esta declaración podría conducir a un error: el de estimar que caben dos recursos de alzada o dos instancias contra el acuerdo municipal, el primero ante la Comisión Provincial de Urbanismo y el segundo ante el Ministro de la Vivienda, si la resolución de aquélla fuera denegatoria.

El fallo de la sentencia no ofrece, desde luego, pie para esta interpretación equivocada, pero tampoco la elimina totalmente (ni tiene por qué hacerlo), pues dispone se indique a los interesados «que contra el acuerdo municipal pueden recurrir contra la Comisión Provincial de Urbanismo» (23). En otras sentencias—3 de diciembre de 1960, 10 de abril de 1961, 17 de junio de 1961—el fallo indica que el recurso «se decida conforme a la Ley de 12 de mayo de 1956 por el organismo competente del Departamento ministerial de la Vivienda».

Puede advertirse, para evitar todo equívoco, que la resolución por las Comisiones provinciales de Urbanismo de los recursos de alzada contra acuerdos municipales de inclusión de fincas en el Registro de Solares agota la vía gubernativa, según establece el artículo 220, en relación con el 119, 2, de la Ley del Suelo. El particular no precisa, pues, para alcanzar la jurisdicción contencioso-administrativa, provocar una Orden del Ministro de la Vivienda sustitutiva de la anulada Orden ministerial de Gobernación. De este modo se han venido a desconcentrar atribuciones en favor de las Comisiones Provinciales de Urbanismo. Contra sus decisiones denegatorias se podrá acudir a las Salas de lo Contencioso de las Audiencias Territoriales.

La sentencia de 10 de junio de 1961, que copia los considerandos de la de 29 de septiembre de 1960 que citamos en este apartado, ya dice que «debe disponerse que se haga nueva notificación del citado acuerdo municipal para que contra el mismo pueda interponerse *el recurso* que corresponda».

JOSÉ MARÍA BOQUERA OLIVER.

(23) La sentencia de 15 de abril de 1961 mejora la redacción de esta misma fórmula al sustituir «contra la Comisión» por «ante la Comisión».

La sentencia de 27 de junio de 1960 había declarado que «la Orden impugnada recayó por vía de alzada, a consecuencia de actuaciones que siguieron las normas de la Ley de 15 de mayo de 1945 y no las parecidas pero diferentes de la Ley de 12 de mayo de 1956, plenamente aplicables en las mismas; incidiendo con ello la Orden impugnada en la vía de nulidad, al sustituir el trámite jerárquico establecido en los artículos 144 y 220 de la expresada Ley del Suelo de 1956, por otro diferente que abocó la decisión de la alzada a autoridad distinta de la Comisión Provincial de Urbanismo».

