

Desahucios administrativos

Todo orden administrativo es en sí y supone un orden jurídico. La Administración es hija del derecho y a la vez madre de nuevos derechos; en sus actividades los crea constantemente y además de crearlos cumple una misión muy propia de la maternidad interpretando los preceptos legales y tutelando su exacto cumplimiento, con lo que protege al particular y le guía en cada una de las esferas de su actuación, cada vez más extensas.

Pero así como no concebimos a la Administración sin tales facultades tampoco sabemos concebirla sin el freno de una organización, que ampare al ciudadano contra sus posibles abusos. Ningún servicio goza de buena organización si no aparece custodiado por otro servicio. No he creído nunca en la bondad de un organismo completamente autónomo en su administración, como tampoco he visto que funcionara, ni medianamente bien, un servicio cuando se desenvuelve aisladamente. No hay nada más sabio que la organización de la Intervención del Estado Español en materia de gastos; pero aún es más perfecta la organización de los servicios del Ministerio de Hacienda, que funcionan bajo las normas de aquella y la vigilancia de la inspección de servicios firmemente llevada.

En cambio, cualquier otra rama de la Administración del Estado, que carezca de aquellas garantías o sus funciones no sean ejercidas con la severidad debida, se mantiene únicamente por la probidad de los funcionarios que la dirigen. Y nada hay más peligroso, en el orden práctico de la eficacia y rendimien-

to de un servicio, que dejar su éxito en manos de la buena fe de sus rectores.

Estas consideraciones, que para mí son principios fundamentales de todo orden administrativo, constituyen la base del presente artículo dedicado a comentar las facultades conferidas a los Ayuntamientos para desahuciar y aún lanzar sin desahucio a arrendatarios de fincas ya urbanas, ya rústicas.

Era ya hora de que un Cuerpo legal completo recogiera la materia de arrendamientos urbanos como desde 1935 se había hecho con los rústicos. Existía suficiente experiencia para tener amplio conocimiento del problema y en la propia legislación española se habían hecho ya los necesarios tanteos para que hubiere una seguridad en lo que se hacía. Y así vino a la luz la Ley de 31 de diciembre de 1946 y su texto articulado de 21 de marzo de 1947.

Pero esta Ley de buena orientación y racional contextura, aunque llena de minucias y cicaterías no comprensibles, olvida todo «lo administrativo» en correspondencia sin duda de cómo la administración va olvidando la jurisdicción civil. Y así no se acuerda del Decreto de 23 de septiembre de 1939 por el que se conceden facultades en materia de desahucios al Instituto Nacional de la Vivienda ni de los que hicieron extensión de tal privilegio a otros organismos constructores de casas baratas o protegidas; olvida las disposiciones de la Ley de 7 de octubre de 1939 que estableció un desahucio gubernativo sumario para los expedientes de expropiación declarados urgentes; no menciona y aún contradice, el último párrafo de la Base 16 de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945, y no prevé la reglamentación de la Ley de Solares de 15 de mayo de 1945 contenida en el Decreto de 23 de mayo de 1947.

Todos estos preceptos son expresamente derogados por la disposición transitoria 27, la cual no deja a salvo más que lo dispuesto en la Ley de Ordenación de Solares, la cual se limitaba a establecer en el artículo 2.º que la declaración de venta forzosa de un solar lleva consigo la extinción de los arrendamientos mediante el solo pago de la indemnización determinada por la legislación de alquileres, sin que dispusiera nada en

cuanto a procedimiento, ni atribuyera la competencia a la Administración, novedades que, como luego hemos de comentar, establece el Decreto de 23 de mayo de 1947 por encima de las dos Leyes: la de Ordenación de Solares y la de Arrendamientos urbanos.

A los efectos administrativos los Decretos de inquilinato anteriores adolecían de falta de precisión en el emplazamiento de la expropiación como causa de excepción de prórroga o de resolución de contrato por una parte, y por otra no dejaban en claro si siendo una mera resolución de contrato debían otorgarse al arrendatario los plazos y las indemnizaciones establecidas para los casos de excepción de prórroga. Alrededor de estos dos puntos giraban todas las cuestiones y sólo a fuerza de luchar, durante años, se había ido consiguiendo una jurisprudencia que si no resolvía el problema era lo suficientemente alentadora para formar concepto de cuál era el de los Tribunales y en su consecuencia orientar esta enojosa clase de asuntos.

Sin duda, por esta razón vieron la luz en el «Boletín Oficial» aquella serie de Decretos y Leyes que antes enumeramos, con los que la Administración cubría la insuficiencia de los de inquilinato y con los que pretendía ampararse un poco, no mucho, contra las crecientes dificultades que se iban creando como consecuencia de la carencia cada vez mayor de viviendas económicas y la vacilación de los Tribunales en la fijación de un criterio claro en los desahucios por expropiación. Entre éstos estaba bastante generalizada la opinión de que no era preciso el plazo de preaviso, mas aún existían jueces que lo exigían. Era cuestión de suerte y de paciencia, pues las Audiencias se inclinaban a no considerar exigible tal término. Este punto no ha sido resuelto en forma concreta en la nueva Ley, pues en tanto emplaza la materia en el capítulo XI que trata de las causas de resolución y suspensión de contratos y establece en el número 8.º del artículo 149 que «los contratos podrán resolverse a instancia del arrendador por expropiación forzosa del inmueble dispuesta por autoridad competente y por causas de utilidad pública, según resolución que no dé lugar a ulterior recurso»; nada dice sobre plazo de preaviso ni cuantía de la

indemnización, materias de las que trata el artículo 100 del capítulo VIII «excepciones a la prórroga obligatoria» cuando la Administración desea ocupar sus propias fincas, en cuyo caso, si bien no exige se justifique la necesidad, debe de dar el preaviso y la indemnización establecida con carácter general.

De este conjunto se infiere que la Administración, aun cuando se trate de servicios públicos, ha de proceder de distinta forma si se trata de bienes propios o expropiados sujetándose en el primer caso al precepto general, con la salvedad dicha de no deber de justificar la necesidad, y sin saber concretamente en el segundo si ha de dar preaviso e indemnización. Como hemos indicado, la jurisprudencia anterior se inclinaba a que no era preciso el primero, pero sí exigible la segunda. El criterio es un tanto caprichoso, pues ni antes ni hoy, por el artículo 149, proceden ni uno ni otra y sólo por razones de analogía puede otorgarse la indemnización, y por contra, sin duda por razones de interés general, denegar el preaviso, lo que indudablemente, en el terreno científico, resulta un tanto paradójico.

Si en cuestión de fondo la materia continúa oscura, en la de procedimiento los preceptos son categóricos, pues el artículo 158 establece que el conocimiento y resolución de los litigios que puedan suscitarse al amparo de la Ley corresponderá a los Juzgados y Tribunales de la jurisdicción ordinaria y el 180 remacha que si la acción no se funda en las causas de la Ley, el litigio se sustanciará conforme a lo dispuesto en las Leyes procesales comunes sin reconocer en ningún caso jurisdicción a la Administración, a la que incluso se niega atribución en la disposición transitoria 23 para los desahucios por «necesidad social», cuyo trámite se encarga al Ministerio Fiscal; y sin otra excepción que las medidas gubernativas autorizadas en el número 9 del artículo 149, ante inminente peligro de ruina. A la vista de tales textos es natural que nos preguntemos qué eficacia pueden tener aquellos Decretos o Leyes que antes o después de la de Arrendamientos urbanos atribuyen competencia a los Ayuntamientos u otros organismos públicos en tan espionosa materia.

No hay que olvidar que se trata de una legislación de pro-

tección en la que se defiende primordialmente la vivienda, su precio y su titular y que por tanto su interpretación será siempre favorable a la clase protegida. Tan sólo en materia de exenciones tributarias, por ser siempre restrictivas, la interpretación es contraria a la clase que se quiere favorecer; en las demás, al revés, cuando se llega a establecer la invalidez de la renuncia hecha a los derechos que otorga la Ley. En estos términos los Tribunales ampararán al arrendatario contra la Administración cuando ella quiera atribuirse la competencia, y no admitirán que ni los Ayuntamientos ni los Alcaldes actúen en la materia por aquella razón de privilegio antes apuntada y por la que dábamos al principio, de que ningún órgano o servicio de la Administración puede rendir buena labor si actúa aisladamente y no ofrece las necesarias garantías, al menos de recurso, a los administrados.

Ni por falta de pago, cuando sea titular de viviendas protegidas; ni con la cooperación del Gobierno civil cuando haya conseguido la declaración de urgencia de una expropiación; ni por sí misma cuando expropie en expediente normal, ni por su Alcalde cuando lance al arrendatario de un solar para edificar viviendas, podrá la Corporación actuar con plena jurisdicción en la materia si no se reserva un trámite judicial que la reafirme y sea una garantía para el arrendatario, y de no darse este trámite nacerá inexcusablemente la cuestión de competencia a su instancia ante el Juzgado.

Porque si el justiprecio de la finca tiene garantía gubernativa y además judicial en la jurisdicción contencioso-administrativa, es natural que el arrendatario a quien la Ley protege extraordinariamente tenga asimismo tales garantías, por lo que tal vez fuere más práctico establecer un procedimiento sumario claro, preciso y concreto, similar al de falta de pago, que resuelva ante autoridad judicial competente expeditiva y brevemente el asunto.

Vamos, pues, a examinar los preceptos de esta legislación especial administrativa siguiendo el orden cronológico en que ha sido dictada.

A) *Desahucios de viviendas protegidas: Ley de 23 de septiembre de 1939.*

Dedica a la materia los artículos 4 y 9 estableciendo en el primero de ellos que el Instituto Nacional de la Vivienda podrá promover y ejecutar por sí mismo el desahucio contra los inquilinos o beneficiarios de casas baratas o económicas y viviendas protegidas si no satisficieren los alquileres o cuotas de amortización, ateniéndose en su trámite exclusivamente a las disposiciones de tal Ley. La autorización no puede ser más amplia, pues no sólo le da jurisdicción al órgano administrativo, sino que establece un trámite distinto del de la Ley de Enjuiciamiento Civil que siempre había regido y rige aun con carácter general en la materia.

Este trámite es el siguiente: impagado un vencimiento el Instituto requiere por cédula, de la que dejará copia en la vivienda o vecino más próximo, al moroso para que en el plazo de ocho días satisfaga los atrasos; si no ingresa el importe en dicho término se le requiere entonces en igual forma para que desaloje la vivienda en el plazo de otros ocho días, y si transcurrido este nuevo plazo el inquilino ni ha pagado ni ha desocupado el local, el Instituto procede a lanzarlo sin demora mediante mandamiento de su Director y auxiliado si es preciso de Agentes de la Autoridad; en tal acto se embargarán los bienes más fácilmente realizables no comprendidos en el artículo 1.449 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, embargo que quedará sin efecto si a los veinte días no es ratificado por los Tribunales ordinarios a demanda del Instituto.

Como puede verse, el trámite es sencillo y cómodo, pero unilateral hasta el último momento, o sea, cuando se trata de disponer de los bienes del deudor en que aparece entonces la jurisdicción ordinaria.

B) *Desahucios en expropiaciones de urgencia: Ley de 7 de octubre de 1939.*

El procedimiento de esta Ley es asimismo sumario y exclusivamente administrativo; viene a ser un juicio verbal pero sin

contradicción posible de momento, pues todas las cuestiones se resuelven en el acto, dejando para después del lanzamiento la determinación de la indemnización.

Sus trámites esenciales pueden resumirse en la siguiente forma: declarada la urgencia por el Consejo de Ministros la entidad expropiante puede decidir la ocupación de la finca procediendo a citar con ocho días de antelación a los inquilinos mediante cédula y edictos en el «Boletín Oficial del Estado» y de la provincia, en un periódico de la localidad y en dos de la capital de la provincia, para levantar el acta previa a la ocupación, la cual contendrá a los efectos que nos ocupa el nombre de los colonos o aparceros si fueren terrenos cultivables y el de los arrendatarios si de fincas urbanas, el alquiler que satisfagan y la clase de cultivo o de industria que en su caso se ejerciere, haciéndose constar los datos que aporten los afectados para determinar el valor de sus derechos y los perjuicios dimanantes de la rápida ocupación a cuyos fines podrán asistir acompañados de peritos. Levantada tal acta, el perito de la Administración por sí valorará la indemnización y los daños de acuerdo con los elementos de juicio aportados al expediente sin que su importe pueda exceder de la renta de un año, aprobándose por la entidad expropiante y pagándose o depositándose su importe si no fuere en el plazo de siete días desde el acta previa de ocupación. Cumplido este requisito, se ocuparán las fincas dando un plazo para el lanzamiento de tres días en los solares o terrenos cultivables y de siete en las fincas urbanas; si hubiere resistencia la Administración se dirigirá al Gobernador civil, el cual prestará el auxilio preciso para el lanzamiento.

En el artículo 6.º de la Ley se dice en su último párrafo que «se exceptúan las indemnizaciones que estén reguladas por Leyes especiales», lo que parece referirse a los arrendamientos urbanos ya que el tope de la indemnización es la renta de un año coincidente con el de la legislación de inquilinato, si bien ésta ya antes y ahora en su artículo 83 autoriza a una mayor indemnización siempre que se justifique la existencia de mayores daños y perjuicios; y por ello decíamos, al principio del comentario de esta Ley, que las cuestiones quedan relegadas

para un trámite normal posterior a la ocupación, prohibiendo el artículo 8.º que se produzcan antes de conseguida ésta.

C) *Desahucios por obras municipales: Base 16 de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945.*

El último párrafo de esta Base establece que los Ayuntamientos indemnizarán a los inquilinos y a los dueños de establecimientos mercantiles o industriales que ocupen inmuebles expropiados conforme a lo previsto en la legislación de alquileres ejecutando el desahucio y señalando el justiprecio por vía administrativa, coincidiendo con lo dispuesto en el Reglamento general de la Ley de Expropiación forzosa de 13 de junio de 1879 de aplicación a los Municipios en méritos de lo dispuesto en su artículo 74 y en el 119 de la Ley Municipal vigente de 1935.

Como este texto no ha sido aún desarrollado en el correspondiente articulado, nuestro comentario va a ser muy breve, limitándonos a resaltar que el desahucio es gubernativo, sin intervención judicial, que la indemnización ha de ser fijada y pagada también sin garantía judicial, que no hay señalado plazo de preaviso y que la indemnización ha de ser la que marque la Ley de Arrendamientos urbanos, la cual, al prever en su artículo 149 (núm. 8) como uno de los casos de resolución del contrato la expropiación, no señala deba de satisfacerse indemnización alguna, como no la fija tampoco para ninguno de los restantes casos de resolución ni para los de suspensión de que trata en dicho artículo, por lo que entendemos que la indemnización deberá limitarse a los gastos de traslado simplemente.

D) *Lanzamientos por la Ley de Ordenación de Solares de 15 de mayo de 1945 y Decreto de 23 de mayo de 1947.*

Tan sólo el artículo 2.º de la Ley se ocupa de la materia, limitándose a disponer que los arrendamientos de los solares incluidos en la Ley, en cuanto sean expropiables o edificados por su dueño, quedarán extinguidos mediante el solo pago, en su caso, de la indemnización determinada por la legislación

de alquileres. Nada dispone sobre procedimiento, autoridad que lo tramite y plazo de preaviso.

Ha sido el Reglamento publicado dos años después y luego de haber sido dada a la vigencia la Ley de Arrendamientos urbanos, el que ha establecido el procedimiento, la competencia municipal para el trámite, y el plazo de preaviso en evidente contraposición al criterio que ha regido para la formación y articulación de aquella Ley general de Arrendamientos urbanos.

El Reglamento dedica a tal materia su artículo 47 y en él dispone que autorizado por la Alcaldía el proyecto de obra, ya después de la venta forzosa, ya si fuere el propietario quien edificar, quedarán extinguidos los derechos de los usuarios en el plazo de un mes desde que les fuesen pagadas las indemnizaciones determinadas concretamente por la legislación de alquileres. El principio general coincide con el del artículo 2.º de la Ley antes expuesta; el plazo es una novedad perentoria y la cuantía de la indemnización una incógnita por cuanto en la Ley de Arrendamientos urbanos no se señala, como antes hemos visto, indemnización para los casos de resolución de contrato y sí para las causas de excepción de prórroga forzosa consignadas en el capítulo VIII, art. 76, en cuya Sección 2.ª, artículo 82, se señala un año de indemnización como mínimo y en la 3.ª, artículo 114, que es el caso más afín al que ahora nos ocupa, la indemnización de un semestre de renta de los inquilinos y una anualidad a los arrendatarios de locales de negocio, como excepción al criterio de conservar el derecho a ocupar los nuevos locales a construir, que es el dominante en la Ley; de cuyo conjunto hay que admitir no existe en aquella la concreción que supone el artículo 47 del Reglamento de Ordenación de Solares que venimos comentando.

Pero supongamos resuelto este punto y que la indemnización es la señalada para el caso primero del artículo 76 de la Ley de Arrendamientos urbanos, y continuemos examinando el citado artículo 47, el cual sigue disponiendo que si no obstante el pago o la consignación los ocupantes continuaren en el disfrute de los edificios, el adquirente acudirá a la Alcaldía para que proceda al inmediato lanzamiento a sus costas, sin que tal

diligencia pueda suspenderse o demorarse por reclamaciones, acuerdos o cualquier otra circunstancia. Es de suponer que podrá requerir el auxilio de los Agentes de orden público. Establece asimismo que el ocupante podrá negarse a recibir la indemnización y ejercitar las acciones judiciales de que se crea asistido sobre cualquier otra indemnización, debiéndolo hacer por separado. Nada dice de cómo podrán impugnarse la consignación de la indemnización normal ni ante quién.

No creemos que sea preciso esforzarse mucho para hacer resaltar que se establece un lanzamiento sin desahucio previo, lo que aparece en contraste con todos los preceptos de la Ley de Arrendamientos urbanos que estiman como heterodoxos tales principios. Ello tiene gran trascendencia desde el momento que el artículo 1.º de la Ley de Ordenación de Solares ha sido interpretado muy extensivamente por el artículo 3.º de su Reglamento al incluir como solares los que enumera con las letras *d*) y *e*), en los que se incluyen los que estén edificados en manifiesta desproporción con la altura corriente en aquella zona o sean de clase o condición que desmerezca de la misma; los destinados a fines inadecuados para su emplazamiento; los que tengan carácter provisional; los que en más de un 50 por 100 tuvieren comercios o viviendas inferiores al tipo medio de los de su calle, y los que sustenten un inmueble destinado a vivienda aun cuando su sótano, plantas, bajos o entresuelo se dediquen a instalaciones industriales, mercantiles o equiparables con arreglo a las ordenanzas de la localidad o barriada; conceptos que abarcan gran número de viviendas e importantes industrias para cuyos desahucios la Ley de Arrendamientos en sus artículos 102 a 107 establece unas garantías especiales que desaparecerían automáticamente si a tales casos se hiciera aplicación de la disposición transitoria número 27, dada la amplitud que al concepto de solar del artículo 1.º de la Ley de 1945 le ha dado el 3.º de su Reglamento de 1947, posterior en dos meses a la Ley de Arrendamientos urbanos, y que en la generalidad de los casos citados está asimismo en oposición con el concepto de edificios provisionales del párrafo 2.º del artículo 114 de esta Ley, que haciendo un trato de favor da un año de preaviso

para desalojar tales edificios, cuando tengan que derribarse. Este gravísimo conflicto entre leyes y entre la jurisdicción civil y la administrativa que lleva en sí problemas económicos de trascendencia, precisa de una aclaración.

Expuestas las características de estas cuatro clases de desahucios administrativos, vamos a intentar resumirlos para obtener por deducción lo que con ellos se ha pretendido conseguir:

1.º *Plazos de desocupación*.—Siempre los plazos son breves, algunos fulminantes como el de expropiación de urgencia y el de la Ley de Ordenación de Solares.

2.º *Indemnización*.—La tendencia es la misma de la legislación de inquilinato anterior a la Ley de Arrendamientos urbanos y seguida por ésta; una indemnización mínima de un año y dejar la puerta abierta para la discusión de otra más amplia que en el de la expropiación de urgencia se prepara consignando en el acta previa de ocupación los datos y documentos que han de servir de fundamento a la petición; en la Ley de Bases de Régimen municipal mediante un trámite de justiprecio y en la de Ordenación de Solares con reserva de la acción ante los Tribunales ordinarios.

3.º *Procedimiento*.—Presenta tres características: trámite breve, exclusivamente administrativo, sin revisión ni apelación alguna judicial.

Nos queda ahora por examinar la vigencia que puedan tener estos procedimientos especiales después de promulgar la Ley general. A ello nos hemos tenido que referir al principio y vamos a insistir porque lo estimamos vital. La claridad de la cláusula derogatoria contenida en la disposición transitoria 27 de la Ley de Arrendamientos urbanos es meridiana, pues dice textualmente «todas las disposiciones especiales dictadas en materia de arrendamientos urbanos»; todas las disposiciones quiere decir leyes, decretos, órdenes, reglamentos y circulares; especiales no puede tener otra interpretación que «los fundados en fuero o clase», modalidad del contrato, causas de resolución, etcétera, y en una palabra, cuanto quiera decir trato o favor diferente en beneficio de una persona; en fin, cuánto no haya sido regulado con un carácter o ambiente de generali-

dad que es el que tiene la Ley que se cierra con cláusula derogatoria tan estrecha.

Y que es así nos lo confirma ella misma al decir que exceptúa de la derogación «lo prevenido en la Ley de Ordenación de Solares» dictada en beneficio de una clase de propietarios o constructores y a favor de unas circunstancias especiales y por durante un período de tiempo, circunstancias que coinciden con el concepto de especiales que tienen todos y cada uno de los casos examinados. Esa excepción es de gran importancia porque al dictarse la Ley de Arrendamientos urbanos no había aparecido aún el Reglamento de la Ley de Ordenación de Solares, y a nuestro modo de ver y enjuiciar, no hay ningún inconveniente en admitir que es causa de resolución del contrato de arrendamiento la expropiación o la edificación de un solar de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.º de la Ley de Ordenación de Solares, cuando éste sea uno de los previstos en su artículo 1.º, pero la excepción de la cláusula derogatoria resultará atrevida si se quiere extender a los contratos de edificios a que se refieren las letras *d*) y *e*) del artículo 3.º (o al menos a muchos de ellos) del Reglamento de Solares de 23 de mayo de 1947, que no coincide ni en la letra ni en el concepto con los definidos en el artículo 1.º de la Ley ni con el párrafo 2.º del artículo 114 de la de Arrendamientos urbanos, por cuanto tales contratos están expresamente amparados por su Sección 3.ª del capítulo VIII que regula las excepciones de prórroga obligatoria, parte fundamental de su ser que no parece pudiera pretender con su cláusula derogatoria dejar sin efecto desde el primer día.

Y asimismo estimamos que no figurando en el texto de la Ley de Ordenación de Solares el procedimiento a seguir no puede pretenderse que el establecido en el Reglamento, posterior en fecha a la Ley de Arrendamientos, fué admitido por la excepción de la cláusula derogatoria. Si no lo conocía no pudo admitirlo y menos cuando en su simplificación llega al punto de prescindir del desahucio, trámite angular de la Ley, para el que establece un procedimiento específico, pasando directamente al

lanzamiento sobre el que tantas reservas se observa en el artículo 161 de su texto.

Lo grave de este problema, que es posible enjuiciemos y resolvamos mal, es que no puede dilucidarse más que a través de una cuestión de competencia, la que tiene el gravísimo daño para la Administración de obligarla a suspender el conocimiento del asunto desde que sea requerida de inhibición hasta que se tramite y resuelva, lo que exige varios años de espera. Si el uso de la acción de urgencia sanitaria ejercida por la Fiscalía de la Vivienda con la ayuda del Gobernador civil al amparo del apartado b) del artículo 7.º del Decreto de 23 de noviembre de 1940 ha promovido cuestiones de competencia no siempre resueltas a favor de la Administración y el lanzamiento por la Alcaldía de quien labró una cueva en un solar municipal produce interdictos de conservar la posesión, no parece descabellado temer que el ejercicio de las facultades del Reglamento de Ordenación de Solares tropiece con defensas de tal naturaleza desde el momento en que pueden existir interpretaciones y dudas sobre su vigencia y aplicabilidad, según se desprende del conjunto de la legislación expuesta.

Estimamos que no sería completo este artículo y sobre todo que no sería constructivo, a lo que aspiramos siempre que cogemos la pluma, si no hiciéramos pública nuestra opinión de cómo puede resolverse esta situación. Nadie puede dudar de que nuestro criterio es favorable a una legislación específica para la Administración, pues hemos lamentado que las disposiciones que ésta hubo de adoptar para poder cumplir sus fines a los que la legislación general ponía trabas, no haya tenido acogida en la Ley de Arrendamientos urbanos; pero entendemos también que no puede ser solución el que la Administración se empeñe en cerrar los ojos y no quiera reconocer la situación creada por aquélla y sobre todo la exclusividad que en materia de desahucios se confiere a los Tribunales de Justicia, pues el arrendatario buscará siempre su amparo cuanto más riguroso sea el precepto administrativo.

La Ley que regule los desahucios administrativos ha de obedecer, a nuestro juicio, a tales principios y en lo municipal pu-

diera ser el desarrollo de la Base 16 de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945 a cuyos preceptos pudiera darse carácter de generalidad. Sus principios fundamentales, recogiendo las disposiciones hasta hoy publicadas y armonizándolas con las de la Ley de Arrendamientos urbanos los resumimos en las siguientes bases:

1.^a Resolución de todos los contratos de arrendamiento en caso de expropiación tanto ordinaria como de urgencia y en el caso de edificación de solares tal como los entiende el artículo 1.º de la Ley de Ordenación de Solares de 15 de mayo de 1945.

2.^a Preaviso administrativo de un mes en las expropiaciones de urgencia y en los casos de la Ley de Solares. En las restantes expropiaciones tres meses. La notificación se hará por cédula; en el primer caso al procederse al acta previa de ocupación, a la venta del solar, o al aprobar el proyecto de obras. En las expropiaciones ordinarias, en cualquier momento desde que se haya iniciado el expediente individual de expropiación de la finca.

3.^a La indemnización será siempre equivalente al importe de la renta de un año y será satisfecha por la Administración en el acto del desocupo, haciéndose constar su importe en la cédula de preaviso. Podrá ser impugnada en el plazo de quince días aportando justificación de las alegaciones. La Administración resolverá dentro del plazo de desocupo del párrafo anterior y hará ofrecimiento de pago al final de aquél.

4.^a Si no hubiere conformidad en la cuantía de la indemnización o el arrendatario no desalojare el local, se interpondrá desahucio ante el Juzgado, dando al mismo el trámite sumario de los de falta de pago. Sólo se admitirá prueba sobre: realidad de la expropiación, fecha y forma del preaviso y cuantía de la indemnización legal. La sentencia llevará siempre condena de costas para el vencido; si lo fuere el arrendatario éste no podrá reclamar la indemnización suplementaria del artículo 83 de la Ley de Arrendamientos urbanos, la que asimismo no podrá interponerse hasta que haya sido desalojada la finca. El procedimiento será gratuito para la Administración. El Go-

bernador amparará siempre los lanzamientos cuyos plazos serán improrrogables.

Podrá objetarse que desde un punto de vista municipalista puro, sería preferible que la acción y el procedimiento fuesen exclusivamente municipales. Y tal vez fuera más científica la solución de la Ley de Expropiación forzosa o las de la de Saneamiento y Reforma interior de poblaciones que partiendo de la extinción de todos los derechos al consumarse la expropiación, consideran el acto de ocupación de la finca no como una toma de posesión, sino como la real y física posesión efectiva del bien sin quebranto de clase alguna y con derecho por tanto para la Administración de resolver por sí todas las incidencias que a ello se opongan. Pero no hay que olvidar que no en vano ha transcurrido más de medio siglo desde que fueron dictadas tales leyes, y que en aquellos tiempos de predominio de los sistemas liberales representaba un espíritu revolucionario la expropiación, tan contraria a las ideas de libertad individual en boga; y no hay que olvidar tampoco que entonces el arrendatario por aquella misma razón de libertad del propietario, y por existir suficiente número de viviendas, estaba acostumbrado y admitía como normal el fin de los contratos de arrendamiento y subsiguiente cambio de domicilio.

Hoy, ante la escasez de viviendas, tanto el Estado como la propia Administración se ven compelidos a proteger a los arrendatarios, y aunque la esfera de acción de aquélla y sus medios coactivos sean superiores a los de la época liberal, no puede ejercerlos en la materia sin chocar con el ambiente y con las leyes generales, tal como hemos visto en el transcurso de este trabajo, y por ello, aun a trueque de que alguien pueda dudar de nuestro amor por la Administración y de nuestra pasión por lo municipal, proponemos una solución mixta con intervención judicial porque por encima de toda teoría está la realidad, y porque en materias de tejas abajo dejan con frecuencia de ser teorías las teorías para dar paso a la realidad que ha de crear las teorías del mañana.

ENRIQUE DE JANER