

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

AÑO VIII

SEPTIEMBRE-OCTUBRE 1949

NUM. 47

La expresión y los arrendamientos

Cuando la legislación da un viraje, las normas generales quedan atrás.

Uno de los más serios del Derecho privado se encuentra en los preceptos reguladores de los arrendamientos. Contrato civil, éste, concebido a la luz de la autonomía de la voluntad, de la libertad de las convenciones y del respeto a sus normas no cupo en la mente del legislador, al ser dictadas las leyes sobre Expropiación Forzosa, como un posible peligro a la finalidad perseguida al expropiar.

El arriendo no constituyó una inquietud para la Administración Pública, la cual estimó, como único obstáculo, al titular del dominio. A éste sí que procedía eliminarlo, ya que caso contrario no cabía contar con los bienes indispensables al Estado. Por este motivo, la Ley de 10 de enero de 1879, en su artículo 1.º, previó la expropiación «respecto a la propiedad inmueble». Ello explica que la Jurisprudencia, entre otras, en Sentencia de 25 de octubre de 1933, haya tenido que afirmar que, aun poseyendo el Estado facultad para expropiar inmuebles descubiertos e interesantes para las ciencias y las artes, no sería aplicable a este caso de desposesión del particular cuanto sobre justiprecio se determina en las leyes de expropiación, porque las vigentes «se refieren concreta y detenidamente a la propiedad inmueble».

Completa este aserto el artículo 5.º de la Ley, según el cual las diligencias de expropiación se entienden con las personas que con referencia al Registro de la Propiedad o al Padrón de riqueza aparezcan *como dueños* o tengan *inscrita la posesión*.

También la Jurisprudencia ha querido entenderse inexcusablemente con los titulares de estos derechos *máximos*, es decir, dominicales, o casi dominicales (como los implícitos de la posesión inscrita), en forma que si no se han entendido las diligencias *con estas personas*, la Administración debe subvenir la falta, haciéndolo (R. D. de Competencia de 14 de diciembre de 1885); no pudiendo ocupar propiedad alguna sin haber llenado el requisito de entenderse *con el dueño* (R. D. de Competencia de 3 de diciembre de 1891); debiendo sólo oponerse a la necesidad de la ocupación el que figura *como dueño* con bienes inscritos en el Registro (R. D. de 30 de junio de 1905); y, si se trata de bienes de aprovechamiento común, poseyendo derecho a intervenir en *concepto de dueño*, los Ayuntamientos respectivos (Resolución de 24 de enero de 1889).

Cuando no es la Administración por sí, sino los concesionarios y contratistas de obras públicas, quienes se subrogan en los derechos y obligaciones de aquéllas, el concepto no varía; recordemos los artículos 9 y 29 de la mencionada Ley de Expropiación Forzosa y también los preceptos del Reglamento de 13 de junio de 1879.

¿Y los titulares del derecho de arrendamiento, es decir, con derechos personales? Se hallan tan fuera de la previsión normal, que se les otorga una importancia reducida. Sólo el artículo 61 de la Ley repetida de Expropiación Forzosa hace una alusión al arriendo, indicando que al propietario tampoco se le admitirán las reclamaciones por indemnización de beneficios que se presume puedan nacer del arriendo de fincas para plantear determinadas industrias, precepto en relación con el cual, y ni siquiera en conexión con este aspecto, sino con el general de aquel artículo, contienen determinadas normas los 126 y 127 del indicado Reglamento de 13 de junio de 1879.

El arrendamiento no producía inquietud al legislador, por cuanto dicho contrato moría a plazo fijo, teniendo en cuenta que

el Código Civil, en su artículo 1.569, daba facultad para desahuciar «cuando hubiera expirado el término convencional, o el que fijaban los artículos 1.577 y 1.581 del propio Código»; precepto cuya utilidad, a fines de la extinción del contrato, se agrandaba todavía si se considera que el mismo Código Civil, en dicho artículo 1.581, caso de no existir plazo convenido, lo fijaba con relación al período en que se satisficiera el alquiler, y como éste, en el caso de prever que la ocupación de una finca por un arrendatario constituyera un obstáculo insuperable.

Sin embargo, un día el legislador cambió el signo del contrato de arrendamiento, propio del Derecho privado, y lo dejó influenciado por los conceptos de «utilidad general», «utilidad social», «función social de la propiedad», o conceptos parecidos, y resultó injertada en los contratos privados una cláusula, impuesta por el Derecho, que era la de la *prórroga forzosa* de la convención.

Cierto es que, a pesar de cuanto he dicho antes, el artículo 50 de la Ley de Expropiación Forzosa da *carácter absoluto* a la expropiación, haciendo que mueran con el dominio los censos, gravámenes y servidumbres que afecten directa o indirectamente al derecho de propiedad, de suerte que, terminada la expropiación de la finca, no revivirán aquéllos en los nuevos solares que se formen, aun cuando éstos procedan de fincas que, aunque expropiadas, resultaran afectadas por las cargas antes aludidas. Pensando el legislador, precisamente, en la transferencia de propiedad, no quiso que quedaran sobrevivencias, cosa que sin embargo no impidió que en algún momento pudiera surgir cierta dificultad al precepto, como deriva del criterio de la Resolución de 11 de diciembre de 1894, según la cual no es inscribible la escritura en que se dan por canceladas las cargas respecto a una parcela de terreno expropiable, si falta el consentimiento y aceptación de los dueños de los derechos reales.

Pero insisto en lo antes indicado. Lo que la legislación de expropiación forzosa mató fueron los derechos que afectaban directa o indirectamente al de propiedad, mas no propiamente los de tipo personal, es decir, los arrendamientos.

¿Qué hacer, entonces, con los arrendatarios? Porque resultar dueño el expropiante y no poder *disponer* de la cosa, era de pequeña eficacia. En la práctica se acudía a toda suerte de expedientes; si era posible, a los de técnicas dulces, como las citaciones, las presiones particulares, los convenios a base de indemnizar al ocupante, o cosas de tipo parecido; y si las resistencias eran grandes, yo he visto en la práctica acudir a sistemas que el respetuoso legislador de 1879 no previó, como quitarle al vecino el tejado, empezar a derribar las paredes, etc., medios éstos, que, a pesar de la coacción siempre fluyente de la Autoridad, motivaron denuncias y querellas por coacciones, que no dejaban de tener base cierta y que a veces pude constatar motivaron el procesamiento de los expedidos administradores.

Pero todo esto tenía una importancia relativa, ya que los contratos de arrendamiento terminaban. Cuando se hace grave el problema es al injertar la Ley, en los contratos privados, una norma, ya de Derecho público, que es la *prórroga forzosa*.

Esto ha tenido que llevar al legislador a tomar las debidas precauciones, y a las Corporaciones expropiantes a estudiar la fórmula más adecuada para conseguir que la expropiación sea una cosa real y positiva, porque, si no puede tomar posesión de lo expropiado, poca es su eficacia. Precisamente por ser sólo eficaz la expropiación si se toma la posesión, se dictaron los preceptos que regulan la llamada «expropiación de urgencia», que introdujo la Ley de 7 de octubre de 1939, a fin de encontrar un medio «rápido de *ocupación* de las fincas». En este verbo «ocupar» se halla la verdad. Lo otro son expedientes y son papeles. La Administración pública se mueve en un mundo de realidades y no de abstracciones, y de nada le sirve aprobar un dictamen sesudo, si a continuación no crea *un estado de hecho*. El estado de hecho no llega hasta que se *ocupa* la finca.

Alguna Ley, por ejemplo la de Reforma Interior de Poblaciones, de fecha 18 de marzo de 1895, se enfrentó sin rodeos con el problema, sin duda porque nada hay tan práctico y positivo como la legislación local. En su artículo 20 determinó esta Ley, al hablar de las tasaciones periciales, que los derechos de los *arrendatarios* serían abonados a base de satisfacer un 5 por 100

de los alquileres pagados, si éstos excedieran de diez años, y los de los *comerciantes e industriales*, mediante el abono de un 10 por 100 sobre los alquileres pagados en los últimos diez años, y de un 5 por 100 sobre los de cada diez años más, hasta los cincuenta como máximo, abonándose asimismo una partida por daños y perjuicios de la expropiación, y otra del 3 por 100 de afección. Este artículo era consecuencia de haber el 4.º de la misma Ley determinado que serían parte legítima en el expediente, además de los propietarios y poseedores legítimos, «los comerciantes e industriales que por espacio de diez años llevarán ejerciendo su comercio e industria en el mismo local». No se habla aquí de los arrendatarios de tipo personal, aunque sí, el propio artículo, determina que serán parte legítima en el expediente «los arrendatarios que tengan inscrito o anotado su derecho en el Registro de la Propiedad».

Podría, acaso, deducirse de ello, que sólo éstos son los arrendatarios con derecho al abono de una indemnización cuya cuantía antes ha quedado fijada.

El artículo 105 del texto vuelve a la manifestación de que las expropiaciones son absolutas, esto es, «con inclusión de los derechos de toda clase que afecten directa o indirectamente a la propiedad, de modo que, hecha la expropiación de la finca afectada, aquellos derechos no revivirán por ningún concepto en los nuevos solares que se formen, aun cuando el todo o parte de ellos procedan de la misma finca».

Es de nuevo este concepto una cosa referida a *derechos de tipo real*, es decir, que afecten a la finca en sí, pero la circunstancia de aludir el artículo 20 a los derechos de los *arrendatarios*, da pie a estimar que también éstos, aunque no sean parte legítima en el expediente, según el artículo 4.º, pueden ser citados.

Dictadas, en consecuencia, las leyes que determinan la prórroga forzosa de los arrendamientos personales, han surgido los problemas que impiden que sea un hecho la expropiación forzosa, esto es, el poder ocupar la finca.

La mayoría de consultas que se me han dirigido por administradores o personas que se han subrogado en sus derechos

y tienen en sus manos planes de urbanización, se deben a la circunstancia de que sobrenadan ocupantes de tipo personal, como son los arrendatarios de las fincas, en el expediente, y no hay modo de eliminarlos.

También la nueva legislación que ha dispuesto la prórroga forzosa de los arriendos, ha querido ser, en parte, un poco generosa, y así el artículo 149, causa 8.ª, de la vigente Ley de Arrendamientos Urbanos ha dicho que el contrato de arriendo, sea de vivienda o de negocio, puede resolverse por motivos de expropiación forzosa, dispuesta por autoridad competente, y por causas de utilidad pública, *según resolución que no dé lugar a ulterior recurso.*

El precepto es grave, por cuanto, aunque no sea parte en el expediente un arrendatario a título personal, puede formular contra el acuerdo disponiendo la expropiación forzosa, recurso de reposición y, después, contencioso administrativo —aunque sea de carácter objetivo— y contra la sentencia que dicte el Tribunal Provincial, apelar en su caso para ante la Sala correspondiente al Tribunal Supremo, con lo cual «la resolución que no dé lugar a ulterior recurso» se aleja de tal manera que puede ponerse en una situación grave al expropiante a los efectos de la eliminación del que ocupa la finca.

Dicho en otros términos, este número 8.º del artículo 149 sería aceptable si se hubiera eliminado la frase final, dejando reducido el extremo a «la expropiación forzosa dispuesta por la autoridad competente y por causas de utilidad pública».

Como no sirve, pues, en la práctica, el extremo 8.º de aquel artículo 149, si el arrendatario es hombre que sabe manejarse bien, se han producido aquellas consultas.

Las dejaría contestadas la Ley de Bases de la Administración Local de 17 de julio de 1945, pero lo grave es que esta Ley no rige, por no haber sido aún articulada. Si rigiera, su Base 16 da una solución, consistente en facultar a los Ayuntamientos para que indemnicen *a los inquilinos y a los dueños de establecimientos mercantiles o industriales que ocupen los inmuebles expropiados*, conforme a lo prevenido en la Legisla-

ción de Alquileres, *ejecutando el desahucio* y señalando el justiprecio por vía administrativa.

Si el Ayuntamiento puede ejecutar y señalar el justiprecio administrativamente, no necesita acudir para nada a los Tribunales, ni, por ello, al complicado rodeo del extremo 8.º del artículo 149 de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

No teniendo este precepto fuerza de obligar aún, yo he aconsejado, cuando se me consulta el caso, para eliminar a *los ocupantes*, que la expropiación se entienda, no sólo con quienes dicen las leyes vigentes, sino también con los inquilinos y dueños de establecimientos mercantiles o industriales, encarándose así el expropiante no sólo con quienes posean derechos de tipo real, sino también con quienes tengan derechos de tipo personal, precisamente para que sea una absoluta realidad lo que dice la Ley de Reforma Interior de Poblaciones, de 18 de marzo de 1895, en su artículo 10, y lo que dijo el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 14 de julio de 1924, cuyo artículo 106 afirma que las expropiaciones que se lleven a cabo con arreglo al Estatuto Municipal y al mencionado Reglamento, *serán siempre absolutas*, esto es, con inclusión de *los derechos de toda clase* que afecten directa o indirectamente tal inmueble, de modo que, ultimada la expropiación, aquellos derechos no revivirán por ningún concepto.

Adviértase que el principio es más amplio que los anteriores, porque aunque se utiliza la frase «inclusión de los derechos que afecten directa o indirectamente al inmueble» la expresión de las leyes anteriores de que tales derechos no revivirán «por ningún concepto en los nuevos solares que se formen», es de tipo más real que la frase del artículo 106 del Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales «de modo que, ultimada la expropiación, aquellos derechos no revivirán por ningún concepto».

En alguna ocasión he hallado cierta timidez en la aplicación del Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales, a base del argumento de que se trata de un precepto que no se conforma con Ley dictada en Cortes y que, por tanto, es de

discutible aplicación después de haberse efectuado la revisión de la obra promulgada por la Dictadura.

Yo no lo estimo así, por cuanto, después de hecha aquella revisión, fué otra ley, es decir, la Municipal de 31 de octubre de 1935, la que en su Disposición 10.^a Transitoria dió eficacia al citado Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales.

Si alguna duda pudiera haber, recordemos que la Sentencia de 10 de mayo de 1949, dictada por el Tribunal Supremo en un recurso municipal en que se discutía el artículo 119 de la Ley de 31 de octubre de 1935, ha declarado la aplicabilidad del repetido Reglamento de 14 de julio de 1924.

De todo ello deduzco que es útil incluir en el expediente de expropiación a los tenedores de derechos personales con el fin de eliminar a todos los ocupantes.

El Tribunal Supremo no ha puesto jamás en duda la facultad de expropiar derechos personales. Recuerdo la Sentencia de 18 de noviembre de 1947, que revoca la resolución de un Alcalde declarando que los arrendatarios no tenían derecho a indemnización alguna, cosa que el Tribunal Supremo en aquella Sentencia rechaza, aplicando también la doctrina de ser texto vigente el repetido Reglamento de 14 de julio de 1924, puesto que, según el artículo 119 del repetido texto, el Gobernador civil ha de manifestar la suma a percibir por expropiación por cada interesado, lo cual deja bien a las claras que si se discute la procedencia de percibir una cantidad por la expropiación de un derecho personal, *es posible la expropiación de los derechos personales*.

En cuanto a la cantidad en que se han de expropiar los derechos personales, el artículo 117 del mismo Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales se refiere, en el extremo 3.º, a los preceptos del artículo 20 de la Ley de 18 de marzo de 1895.

Siendo ello así, ¿qué ocurrirá entonces? Simplemente que, terminado el expediente de expropiación, la Administración pública podrá *ocupar*, y, consiguientemente, *desalojar*. Algunos timoratos creen que para desalojar a un ocupante sólo dan las leyes esta arma singularísima que se llama *el deshucio*. Ello no

es exacto, y menos después de publicado el Reglamento de 23 de mayo de 1947, para la aplicación de la Ley de Solares, pues el artículo 47 del mismo da a la Alcaldía derecho para proceder al inmediato *lanzamiento del ocupante, a costa de éste, sin que tal diligencia pueda suspenderse ni demorarse por reclamaciones, acuerdos o cualquier otra circunstancia.*

Ha desaparecido, por lo tanto, la idea equivocada de que la Administración pública no puede mandar alguaciles. Precisamente la doctrina de los poderes del Estado es la más a propósito para que pueda el Ejecutivo mandar alguaciles, de tal suerte, que incluso la Ley de lo Contencioso-Administrativo no prevé la ejecución de sentencias realizadas por los Tribunales mediante sus dependientes y elementos de coacción, sino por la Administración pública, pudiendo recordar a este efecto el artículo 83 de la Ley de tal jurisdicción, de 22 de junio de 1894, en virtud del cual, declarada firme la Sentencia, el Tribunal la notificará a la Autoridad administrativa *para que la lleve a puro y debido efecto, adoptando las resoluciones que procedan o practicando lo que exige el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el fallo*, de lo que se deduce que el acto de coacción, de fuerza, de efectividad de lo mandado, se pone en manos administrativas y no en manos judiciales, reservando para éstas la esfera más declaratoria y verbal, como corresponde a la misma terminología habitualmente utilizable, ya que a las sentencias y resoluciones se las llama con frecuencia *pronunciamientos*, palabra alejada del fragor de la ejecución y más ateneística, menos positiva y eficaz, dejando para la Administración pública lo ejecutivo, aquello que en definitiva procede del *manejo* de las manos, «ad manus trahere», como han dicho muchos escritores encarados a definir el Derecho administrativo.

Ha de desaparecer, pues, toda timidez después del texto rotundo y categórico del Reglamento para aplicar la legislación de Solares.

Aparte de ello, no cabría dudar que acabada la expropiación, puede el Poder público *expulsar al ocupante* en virtud de las leyes anteriores, pues, terminado el expediente, la Autoridad, por su solo imperio y por su fuerza, toma posesión y expulsa a

quien lo impida. La Ley de 10 de enero de 1879, cuando trata del 4.º período, no requiere el auxilio de las Autoridades judiciales para tomar posesión. Lo mismo ocurre con el Reglamento sobre Expropiación Forzosa, cuyo artículo 70 dice que, una vez hecho el pago o el depósito, la Administración «entrará, desde luego, en posesión de los terrenos o fincas expropiadas», lo cual indica que no ha de imperar el auxilio de Autoridades extrañas, sino que es ella, por medio de sus Agentes, la que ha de tomar posesión, y, si alguien lo impide, puede expulsar al obstaculizador.

Las leyes posteriores, si algo han querido, es que esta toma de posesión se adelante. Por este motivo el artículo 113 del repetido Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales faculta para adelantar la toma de posesión, previo el trámite en aquel precepto fijado, y nada digamos de la antedicha legislación de Expropiaciones de Urgencia, que se ha preocupado de manera singular de hacer posible la rápida ocupación de las fincas, texto completado por la Orden comunicada de 6 de noviembre de 1939 («Boletín Oficial» del día 12 del mismo mes), por la Ley de 7 de agosto de 1941 para expropiaciones en materia de viviendas protegidas, por la Ley de 15 de mayo de 1945, regulatoria de la Expropiación forzosa con motivo de la ordenación de Solares, y por el Decreto de 23 de mayo de 1947, para aplicar dicha Ley, antes objeto de alusión.

A veces, discutiendo el caso, me ha indicado algún funcionario el temor de expropiar los derechos personales, por el aspecto de la indemnización a satisfacer.

Quizá puede en la práctica darse alguna dificultad en este orden, aunque creo que su peligro es menor que el inconveniente que implica no poder llevar a vías de hecho el acuerdo de expropiar, a consecuencia de la resistencia de los inquilinos de las fincas.

Pero el caso lo resolvía de manera brillante la Base 16.ª de la Ley de Administración Local a que antes me he referido. Y este aspecto es lo que puede tener como moraleja el presente artículo. Así como se han dictado algunos preceptos llevando a vigencia ciertos aspectos de la Ley de Bases de Administración

Loca: —recordemos los muchos dictados con motivo de las elecciones municipales y provinciales— cabría con gran facilidad, porque el texto ya está redactado, dictar un precepto que llevara a la práctica la Base 16.^a. Desde dicho momento los Ayuntamientos sabrían que la máxima indemnización es la prevista en la legislación de alquileres y que, determinada ésta por vía administrativa, podría, también, administrativamente, ejecutarse el desahucio.

La solución sería de mucho interés. Las leyes de Expropiación Forzosa no se encaraban con el problema que implica el viraje de la legislación de arrendamientos: hoy los inquilinos, los comerciantes y los industriales ocupantes, son un grave obstáculo. Si se ha pensado, en aras a la función social del Derecho privado, en defender esta vertiente, no cabe olvidar la mayor función social que posee todavía este instituto jurídico cada día más arrollador, que es la Expropiación Forzosa por causa de utilidad pública.

JOSÉ M. PI SUÑER