

El desahucio por vía administrativa

El reciente Reglamento de Bienes de las Entidades locales, al regular el desahucio por vía administrativa, supone el primer intento en nuestra legislación de dar un procedimiento adecuado para tramitar los expedientes de desalojo, por parte de sus ocupantes, de los inmuebles expropiados. No es, sin embargo, la primera norma de carácter sustantivo que ha querido precisar los derechos y obligaciones surgidos entre el expropiante y los arrendatarios de las fincas por causa de la expropiación; antes, por el contrario, el Reglamento que comentamos tiene una extensa gama de antecedentes que es preciso considerar con mucha atención, porque se trata de disposiciones, casi todas ellas en vigor y de rango superior al nuevo Reglamento. Con el examen de aquéllas, quedará perfilado el verdadero alcance de éste.

Con lo anterior, queda señalado el contenido del presente trabajo; dentro del posible orden cronológico, haremos un breve examen de las distintas normas que se han dictado sobre la materia, haciendo la salvedad de que si nos permitimos emitir algún juicio sobre el problema no es por poseer una particular información doctrinal, sino por haber dedicado diez años a la práctica de los expedientes expropiatorios.

I. LEY DE SANEAMIENTO, REFORMA Y ENSANCHE INTERIOR DE POBLACIONES

Como señala Pi Suñer (1), las primeras reglas sobre la expropiación forzosa no se ocuparon del arrendamiento; se preocuparon

(1) «La expropiación y los arrendamientos», en esta misma Revista, número 47, págs. 665 y sigs.

del propietario del inmueble. Mientras los arrendamientos cesaban por cumplimiento del plazo fijado, sin que el arrendatario tuviera derecho a la prórroga obligatoria para el arrendador, es claro que, en los casos de expropiación, la Administración no tuviera deber de indemnizar a los titulares de los arrendamientos, pero sí tendría que plantear el desahucio por vía judicial (art. 1.569 del C. c.). La Administración podría, incluso, dar por concluido el arrendamiento desde el mismo momento de adquirir la finca sin esperar al vencimiento del plazo; el artículo 1.571 del Código civil otorga al comprador de una finca arrendada el derecho a dar por terminado el arriendo vigente al verificarse la venta, salvo pacto en contrario y lo dispuesto en la Ley hipotecaria. Pero, aun en el caso de arrendamientos inscritos en el Registro de la Propiedad, cabría la resolución del contrato por aparecer la prestación físicamente imposible (art. 1.184 del C. c.) (2).

Es la Ley de 18 de marzo de 1895 para el saneamiento, reforma y ensanche interior de las poblaciones de 30.000 o más almas el primer texto legal que da derecho a indemnización a los arrendatarios de inmuebles afectados de expropiación, pero es preciso observar que el ámbito de aplicación de la Ley es muy limitado.

Su artículo 4.º declara que serán parte legítima en el expediente y tendrán derecho a ser indemnizados por la expropiación: «... 3.º, los arrendatarios que tengan inscrito o anotado su derecho en el Registro de la Propiedad, y 4.º, los comerciantes e industriales que por espacio de diez años consecutivos lleven ejerciendo su comercio o industria en el mismo local.» Ciertamente, la Ley limita cuanto puede el número de arrendatarios que puedan pedir indemnización, pero lo importante es el principio que sienta.

Según el artículo 20, los derechos de los arrendatarios consisten en que «serán abonados con un 5 por 100 de los alquileres pagados, si éstos excediesen de diez años», y los derechos de los comerciantes e industriales, en que «serán abonados con un 10 por 100

(2) Entendemos que ésta es la interpretación correcta de la legislación vigente en la época a que nos referimos, no obstante la postura contraria que pudiera mantenerse sobre la base del artículo 50 de la Ley de Expropiación forzosa de 1879.

sobre los alquileres que hayan pagado en los últimos diez años consecutivos que lleven en sus establecimientos, y con un 5 por 100, sobre los alquileres de cada diez años más que aparezcan establecidos en el mismo local hasta los cincuenta años como máximo».

La Ley de 1895, ya mucho antes de aparecer las primeras normas de protección del inquilino, contempla a éste como titular de un derecho, en cierta manera, autónomo y digno de una indemnización análoga a la del propietario. Tan es así, que el Tribunal Supremo ha declarado recientemente que la indemnización a los comerciantes expropiados de acuerdo con la Ley de 18 de marzo de 1895 ha de reclamarse, en su caso, en ejercicio del derecho reconocido por dicha Ley, en modo alguno mediante la acción de daños y perjuicios establecida en la Ley de contabilidad y en el Código civil (3).

Supuesto el derecho del arrendatario a percibir indemnización, queda por aclarar si ésta será por cuenta del expropiante o por cuenta del propietario expropiado. El artículo 10 dispone que las expropiaciones se harán en absoluto, esto es, con inclusión de los derechos de toda clase que afecten directa o indirectamente a la propiedad, de modo que, hecha la expropiación, aquellos derechos no revivirán por ningún concepto en los nuevos solares que formen. Este precepto es trasunto del artículo 50 de la Ley de Expropiación de 10 de enero de 1879 y ha sido reproducido en disposiciones posteriores, pero de él no se deduce que las indemnizaciones por arrendamientos hayan de mermar la indemnización del propietario. Se reducirá ésta en los casos de que la finca expropiada tenga censos (4), servidumbres o, en general, cargas que supongan una desintegración del dominio; pero los arrendamientos tienen un sentido distinto al de las cargas reales, y las indemnizaciones que merezcan en caso de expropiación no deben minorar la que corresponda al dueño.

El Tribunal Supremo, sobre este punto, ha dicho lo siguiente: «La indemnización a los comerciantes expropiados, conforme a la Ley de 1895, es debida también en los casos de que los titulares de

(3) Sentencia de 8 de abril de 1954 (Sala 4.ª).

(4) Vid. artículos 1.627 y 1.631 del Código civil.

la propiedad de las cosas expropiadas lo sean igualmente de los establecimientos afectados» (5). Si el propietario que es, a la vez, industrial en la finca tiene derecho a indemnizaciones distintas por ambos conceptos, es claro que la indemnización del industrial no aminorará la del propietario.

A nuestro juicio, esta postura merece todos los aplausos: si se expropian dos inmuebles idénticos, uno deshabitado y otro ocupado, los perjuicios que se ocasionen serán distintos, aunque tengan el mismo precio en el mercado, y la expropiación forzosa está más vinculada a la institución de la responsabilidad directa de la Administración que a la compraventa.

El artículo 20 de la Ley de 1895 se declaró aplicable a toda clase de Municipios por el artículo 117 del Reglamento de obras, servicios y bienes municipales de 14 de julio de 1924, aunque limitando su aplicación a las expropiaciones derivadas de obras de saneamiento o mejora interior.

II. LEGISLACIÓN DE ARRENDAMIENTOS URBANOS

La legislación protectora del arrendatario de fincas urbanas se inicia con el Real Decreto de 21 de junio de 1920, y ya el Real Decreto-ley de 17 de diciembre de 1924 dispone que, en los casos de expropiación forzosa, no procede la prórroga obligatoria, teniendo derecho el arrendatario a una indemnización equivalente a la renta de un semestre.

Esta regulación supone que ya no era de aplicación el artículo 1.571 del Código civil y que al adquirir la Administración la finca no podía dar por terminado el arriendo, sino que habría de esperar a que terminase el plazo del arrendamiento, pero sin que procediera su prórroga. El arrendatario tendría tan sólo derecho a la indemnización indicada, y creemos, por las razones que se verán luego, que sería necesario que la Administración acudiese a la Jurisdicción ordinaria para tramitar el desahucio, sin que pudiera efectuar el lanzamiento por acción directa.

(5) Sentencia de 8 de abril de 1954 (Sala 4.ª).

Muy expresivo, a este respecto, es el siguiente párrafo del preámbulo del Real Decreto-ley de 17 de diciembre de 1924: «Escaso valor sustantivo tiene la concesión del desahucio en los casos de expropiación forzosa y en situaciones análogas, que subordinan el interés privado a la pública utilidad. Las Leyes y reglamentos ponen en manos de la Administración enérgicos medios que le permiten ocupar los inmuebles expropiados; pero algunas autoridades, respetuosas en extremo con la inviolabilidad del domicilio, prefieren hacer uso de las acciones ordinarias para lanzar a los inquilinos remisos y han solicitado que se les otorgue el auxilio judicial en los términos publicados.»

En realidad, el respeto de las autoridades administrativas por la inviolabilidad del domicilio no era tanto como pudiera pensarse; más bien se trataba de una argucia impuesta por la política de la época: las autoridades administrativas, vinculadas a la opinión pública, consideraban poco populares los desahucios por vía administrativa y se los endosaban a la Autoridad judicial.

Don Jerónimo González dice (6): «En Madrid, salvo raras excepciones por motivos cualificados de orden público, los Alcaldes, reputándose autoridades populares por excelencia y temerosos de las protestas de la opinión, llegaron a consentir la permanencia del expropiado en la finca hasta año y medio después de terminado el expediente.»

El preámbulo que comentamos parece decir que quedan arbitrados dos sistemas de desahucio para las fincas expropiadas por utilidad pública: uno administrativo y otro judicial. El primero sería el regulado por las leyes y reglamentos que «ponen en manos de la Administración enérgicos medios para ocupar los inmuebles expropiados», pero que, a la verdad, quedaban reducidos al contenido del artículo 50 de la Ley de Expropiación de 1879, el cual, además de ser de aplicación limitada por no referirse ni a todas las ciudades ni a todas las obras, no expresa con suficiente claridad que queden acogidos a sus prescripciones los arrendamientos. El segundo era el establecido por el propio Real Decreto-ley de 1924.

(6) «Arrendamientos urbanos», Madrid, 1928, pág. 123.

Mas es lo cierto que el artículo 13 de esta disposición fijaba la competencia de la Jurisdicción ordinaria para entender privativamente en los desahucios que se promovieran por los motivos señalados en el propio Decreto-ley ; pues si la improcedencia de la prórroga por causa de expropiación estaba recogida en él, quedaba claro que en los desahucios por esta causa debía entender con carácter exclusivo la Jurisdicción ordinaria, a pesar de lo que dijera el preámbulo. De hecho, los Ayuntamientos, por lo menos, acudían a los Tribunales para plantear los desalojos.

El Real Decreto-ley de 21 de diciembre de 1925 facultó a los jueces para ampliar los plazos establecidos para el lanzamiento y modificó indemnizaciones, que fueron nuevamente modificadas por el de 24 de diciembre de 1928 y por el Decreto de 29 de diciembre de 1931.

La Ley de 31 de diciembre de 1946, todavía vigente, considera la expropiación forzosa como causa de resolución del contrato (artículo 149), en vez de ser motivo de improcedencia de la prórroga como anteriormente, y mantiene el principio de la competencia judicial para la tramitación de los desahucios consiguientes (art. 158).

Dos cuestiones plantea la vigente Ley de arrendamientos urbanos, en orden a los desahucios por causa de expropiación :

1.ª Indemnización a los arrendatarios.

Desde luego, la Ley de arrendamientos no establece que a los inquilinos o titulares de locales de negocio desahuciados por causa de expropiación se les haya de indemnizar. Partiendo de que en esta materia debe imperar un criterio restrictivo, la mayor parte de los autores (7) niegan a los arrendatarios el derecho a indemnización en los casos de desahucio por expropiación. Rodríguez Moro (8), con un criterio diametralmente opuesto, opina que, en estos casos, (causa 8.ª del art. 149 de la L. A. U.), se debe tratar al arrendatario como si procediera el desalojo por necesitar el arrendador el inmueble para sí (causa 1.ª del art. 76), teniendo aquél, por consi-

(7) GARCÍA ROYO: «Tratado de arrendamientos urbanos», Madrid, 1948, volumen 2.º 2.ª parte, pág. 190; ARCHANCO: «Comentarios a la nueva Ley de Arrendamientos urbanos», Ed. «Rev. D. Priv.», pág. 171.

(8) «La expropiación forzosa», Bilbao, 1953, pág. 284.

guiente, derecho a preaviso e indemnización. Nosotros no podemos compartir esta opinión: a), porque, según la hermenéutica más rigurosa, la Administración sólo vendrá obligada al preaviso, indemnización y plazo para desalojar cuando actúe una excepción a la prórroga obligatoria, ya que el artículo 100 se encuadra en el capítulo que lleva este epígrafe, pero no cuando actúe una causa de resolución; b), porque la utilidad pública no puede subordinarse a que se cumplan determinados plazos en beneficio de un particular.

Empero, creemos, no que puede, sino que debe indemnizarse al ocupante. El Tribunal Supremo, en una interesante Sentencia de 18 de noviembre de 1947, resuelve un caso de desalojo de inquilino sin indemnización, cuyos hechos habían ocurrido en 1934, declarando que «se infringieron normas fundamentales sobre expropiación forzosa, por ser esencial en ésta, a tenor de los principios básicos consignados en los artículos 348 del Código civil y 44 de la Constitución Política de 9 de diciembre de 1931—entonces vigente—y de preceptos reglamentarios específicos para la actuación municipal, que siempre ha de abonarse al expropiado la adecuada indemnización justa correspondiente al valor del derecho de que se le va a privar». Hoy las cosas están todavía más claras, porque los preceptos invocados protegían sólo la propiedad, pero el artículo 32 del Fuero de los Españoles es mucho más que general: «Nadie podrá ser expropiado sino por causa de utilidad pública o interés social, previa la correspondiente indemnización, y de conformidad con lo dispuesto en las leyes.» El precepto, pues, otorga la misma protección a toda clase de derechos.

Fijada así la necesidad de indemnizar al arrendatario, no habrá inconveniente en buscar dentro de la Ley de arrendamientos urbanos el precepto más adecuado para determinar la cuantía de la indemnización. Y siendo el caso más análogo lo dispuesto para cuando el arrendador necesite para sí la vivienda o el local de negocio, se podrán aplicar, respectivamente, los artículos 83 y 94.

2.ª Facultad gubernativa para aplazar o suspender las demoliciones de fincas por causa de expropiación.

Dispone la 21 disposición transitoria de la Ley de arrendamientos urbanos que «cuando la ejecución de los planes urbanísticos y, en

general, de cualquier reforma urbana obligue a la demolición de fincas destinadas a vivienda, los Gobernadores civiles podrán disponer los aplazamientos y suspensiones que estimen adecuados, en razón a la escasez que de ellas sufra la localidad, aun cuando hubiera recaído sentencia firme que declare haber lugar al desahucio por causa de expropiación».

Pocos son los casos en que la Autoridad gubernativa ha hecho uso de esta facultad ; pero, recientemente, en el Gobierno civil de Madrid se ha dado uno de ellos. Por providencia de 16 de febrero de 1955 el Excmo. Sr. Gobernador civil hizo uso de la referida facultad, dando esta sencilla fundamentación : «En atención a la escasez de viviendas que actualmente existe en esta capital, que no permite el alojamiento de los inquilinos desahuciados...»

La disposición transitoria que comentamos plantea dos problemas :

a) Los Gobernadores civiles, ¿ podrán usar de ella frente a órganos de la Administración central? Creemos que sí, cuando sean de inferior rango, v. gr. : Jefes provinciales de Obras Públicas ; pero no cuando sean de igual jerarquía, v. gr. : Comisario general para la Ordenación Urbana de Madrid.

b) ¿ De qué modo ha sido afectada por la Ley de Régimen local? Creemos que la atribución que confiere a los Gobernadores civiles la disposición transitoria es compatible y distinta de la facultad de suspender acuerdos de las autoridades locales que se refiere el artículo 364 de la Ley de Régimen local. La disposición transitoria subsiste íntegra, al amparo del artículo 259 de la Ley de Régimen local, y contra su aplicación no cabrá el régimen de recursos del artículo 364-2, siendo discutible la procedencia del recurso de alzada del artículo 383.

III. LEGISLACIÓN DE SOLARES

Integra esta legislación, fundamentalmente, la Ley de 15 de mayo de 1945 y su Reglamento de 23 de mayo de 1947, que se aplican a los inmuebles que se hallen en determinadas condiciones que no es necesario reproducir aquí.

El artículo 2.º de la Ley está redactado en estos términos : «Todo terreno o edificación de los expresados en el artículo anterior es expropiable, como de utilidad pública, por los Ayuntamientos o de venta forzosa en las condiciones y con los requisitos que la presente Ley establece. En uno y en otro caso, así como en el de edificación por el propietario en el plazo de retención que se le concede, quedarán extinguidos en cuanto hayan sido autorizadas las obras a realizar, los arrendamientos o demás derechos personales que por cualquier título puedan existir sobre el solar o construcción, mediante el solo pago, en su caso, de la indemnización determinada por la legislación de alquileres.»

No vamos a analizar la revolución que un precepto de tal índole introdujo en nuestra legislación, inspirada en principios clásicos, en fecha en que todavía no se había promulgado el Fuero de los Españoles, cuyo texto constitucional consagraba la expropiación por interés social, pero sí nos referiremos a las nuevas directrices que el precepto señala para el desalojo de los inmuebles cuando así lo exija el interés de la colectividad, importando poco que atribuya al arrendamiento la categoría de derecho personal, cuando hoy es generalmente reconocido como real (9).

Veamos cuáles son tales directrices :

a) La expropiación, la venta forzosa o la edificación por el propietario son causas de resolución de los contratos de arrendamiento y no de excepción a la prórroga obligatoria. Así interpretamos el término del artículo 2.º invocado «quedarán extinguidos... los arrendamientos». Este criterio, como hemos visto, pasó después a la Ley de Arrendamientos urbanos vigente.

b) Los arrendatarios tienen derecho a la indemnización determinada por la legislación de arrendamientos. Esta invocación de la Ley de Solares, en la fecha de su promulgación, no ofrecía duda : se refería a las indemnizaciones del párrafo 3.º del apartado a) del artículo 5.º del Decreto de 29 de diciembre de 1931. El problema surge cuando aparece la Ley de Arrendamientos urbanos : ¿ La Ley de Solares continuará refiriéndose al Decreto de 1931 o se entende-

(9) Vid. VALLÉS-PUJALS : «Los solares», Barcelona, 1948, pág. 75.

rá la referencia a la Ley de Arrendamientos urbanos? El primer criterio podía mantenerse porque la Ley de Arrendamientos urbanos, en su última disposición transitoria, dice que «quedarán derogadas todas las disposiciones especiales dictadas en materia de arrendamientos urbanos, sin perjuicio de lo prevenido en la Ley de Ordenación de Solares». Luego si esta Ley ha recogido en su seno un precepto referente a arrendamientos, parecía que quedaba excluido de la cláusula derogatoria. Por otra lado, admitiendo que la Ley de Solares se refiriese a la Ley de Arrendamientos urbanos, quedaba por discernir a qué precepto concreto de ella lo hacía, porque son varios los que tratan de indemnizaciones a los arrendatarios. Todo ello justificó el Decreto de 5 de septiembre de 1952, que fija seis meses de alquiler, en concepto de indemnización, para los arrendatarios de viviendas y un año para los de locales de negocio.

c) A pesar de que el artículo 2.º de la Ley dice que «quedarán extinguidos, en cuanto hayan sido autorizadas las obras a realizar, los arrendamientos..., mediante el solo pago, en su caso, de la indemnización», el Reglamento, poco respetuoso con la Ley, pero más humano con los inquilinos, dice así: «Quedarán extinguidos los derechos de los usuarios... una vez transcurrido el plazo de un mes desde que les fueren pagadas las indemnizaciones.»

d) El primer precepto que establece con una relativa claridad el desahucio administrativo es la Ley de Bases de Régimen local de 17 de julio de 1945; pero, con carácter implícito, se hallaba ya en la Ley de Solares. Tanto es así, que su Reglamento, en el artículo 47, establece que si, no obstante el pago de la indemnización, los ocupantes del inmueble continuasen en su uso o disfrute, el propietario adquirente acudirá a la Alcaldía para que proceda al inmediato lanzamiento del ocupante a costa de éste, sin que tal diligencia pueda suspenderse ni demorarse por reclamaciones, acuerdos o cualquier otra circunstancia.

La terminología empleada es correcta. El desahucio, como rompimiento de la relación arrendaticia, no precisa en la Legislación de Solares una declaración especial: se produce *ex lege* al transcurrir un mes del pago de las indemnizaciones. Si los ocupantes no desalojan el inmueble, no procederá desahucio, sino meramente lanzamiento, cuyo acto es el que se atribuye a la Alcaldía.

IV. LEY DE RÉGIMEN LOCAL

El artículo 151 de esta Ley dice así: «La indemnización de los Ayuntamientos a los inquilinos y a los dueños de establecimientos mercantiles o industriales que ocupen inmuebles expropiados no será inferior a la prevista en la Legislación de arrendamientos urbanos. Se ejecutará el desahucio y se señalará el justiprecio por vía administrativa.»

Cuestiones que plantea este precepto :

a) Carácter de la extinción de la relación arrendaticia.

Dos soluciones hay, como se ha visto; al problema: apreciar que la expropiación actúa haciendo improcedente el derecho a la prórroga obligatoria, o resolviendo el contrato. La Ley de Arrendamientos urbanos adopta esta última, pero hay otro motivo de mayor peso para seguirla, cual es el artículo 146 de la propia Ley de Régimen local: «Las expropiaciones serán siempre absolutas, con inclusión de los derechos de toda clase que graven directa o indirectamente a los inmuebles.»

No es que la Administración—dice González Pérez (10)—pueda resolver los contratos de arrendamiento vigentes en el momento de tener lugar la expropiación; es que el mero hecho de terminarse el procedimiento expropiatorio implica la resolución de aquellos contratos.

b) Autoridad que tramita el desahucio.

La circunstancia de que el artículo 151 diga que «se ejecutará el desahucio... por vía administrativa» ha puesto en duda la competencia de las autoridades municipales para tramitar los desahucios.

La duda, sin embargo, quedó aclarada por Decreto de 5 de octubre de 1954, que resolvió la cuestión de competencia surgida entre un Ayuntamiento y una Audiencia, de conformidad con el dictamen del Consejo de Estado a favor del primero.

(10) Nota sobre «Expropiación forzosa y resolución de contratos de arrendamiento», en Rev. «Admón. Pública», núm. 15, págs. 174 y sigs.

La tesis de la Audiencia se fundaba :

1.º En que es de exclusiva competencia de la Jurisdicción civil ordinaria la materia relativa a la locación de inmuebles urbanos y que en la Ley especial de 31 de diciembre de 1946 se señala como una posible causa de resolución del arriendo la expropiación forzosa del inmueble, lo que implica que, a base del acuerdo municipal de expropiación, pueda instarse por el arrendador, o por quien en sus derechos pueda subrogarse, el finiquito de la resolución arrendaticia, precisamente ante la Jurisdicción civil.

2.º En que el Ayuntamiento no podía ampararse en el artículo 151 de la Ley de Régimen local, el cual sólo se refiere a la ejecución del desahucio, sin impedir que para ella sea necesaria antes esa declaración de su procedencia, que es de competencia de los Tribunales, además de que dicho artículo 151 debe interpretarse restrictivamente como todas las leyes de excepción, por lo menos hasta que disposiciones posteriores, que todavía no se habían dictado, aclarasen y puntualizasen el alcance de dicha disposición.

El Decreto, sin embargo, resuelve la competencia a favor del Ayuntamiento, fundándose en los argumentos siguientes :

1.º Que la Ley de Arrendamientos urbanos, tendente en esta materia a evitar que los habitantes de los inmuebles puedan ser obligados a salir de los mismos sin determinadas garantías, dadas las dificultades que hoy existen para buscar nuevo acomodo, considera que en los casos de expropiación forzosa ésta sólo puede funcionar como causa para que los Tribunales declaren la resolución de los contratos de arrendamiento ; pero no puede desconocerse tampoco que el espíritu de la Ley de Régimen local, en su intención de reforzar la acción de los organismos administrativos, es encomendar la ejecución de los desahucios, sin que aparezca claro que sólo quiere referirse a los meros actos ejecutivos, descartando el acto declaratorio, a la vía de la Administración.

2.º Que siendo esta Ley de fecha posterior, habrá, pues, que seguir lo en ella dispuesto, si es que se entiende que basta con esa declaración de su artículo 151, y que no hace falta para que sea aplicado que se le dote de su regular desarrollo reglamentario, y que a ello inclina la consideración de que, tratándose de un inmueble

expropiado para la reforma de una vía pública, es un bien de propiedad del Municipio y de uso público, sobre el que no pueden existir relaciones de Derecho privado, siendo sólo en la esfera del Derecho administrativo donde pueden surgir problemas acerca de él, y concluyendo que el cumplimiento de un acuerdo de expropiación por causa de utilidad pública es efectivo por la vía administrativa, con independencia de que quien ocupó el inmueble expropiado sea su anterior propietario, arrendatario o mero detentador.

c) Indemnización.

Cuando la Base 16 de la Ley de Régimen local de 17 de julio de 1945 decía que «los Ayuntamientos indemnizarían a los inquilinos y a los dueños de establecimientos mercantiles o industriales que ocupasen inmuebles expropiados, conforme a lo previsto en la legislación de alquileres..., señalando el justiprecio por vía administrativa», el precepto era perfectamente correcto, porque invocaba, como queda dicho, el artículo 5.º, apartado a), párrafo 3.º, del Decreto de 29 de diciembre de 1931. Pero cuando se publica el texto articulado de la Ley de Régimen local de 16 de diciembre de 1950 ya se había modificado la legislación de alquileres.

La Ley de Arrendamientos urbanos señala en diversas ocasiones indemnizaciones a los ocupantes; así, en los artículos 83, 94, 113, 151..., y la Ley de 1950, bien fuera por indecisión en cuanto al artículo concreto a que hace la referencia, bien fuera por alcanzar la seguridad de no lesionar los derechos concedidos al arrendatario en la Ley de Bases, modifica la fórmula de ésta por otra mucho más imprecisa. Según ella, la indemnización a los ocupantes de inmuebles expropiados no será inferior a la prevista en la legislación de arrendamientos urbanos. Por consiguiente, hay que buscar este término comparativo en la Ley de Arrendamientos urbanos, y de todos los artículos que ésta contiene referentes a indemnizaciones, los más adecuados al caso son el 83 y el 94, que tratan de las indemnizaciones del inquilino y del arrendatario de local de negocio, respectivamente, en los casos que no proceda la prórroga obligatoria por necesitar el arrendador la vivienda para sí.

De esta forma, se obtiene un módulo para valorar los derechos del inquilino, pero no para valorar los del arrendatario de local de

negocio, ya que el precepto correspondiente remite, en último extremo, a una Junta de Estimación presidida por el Juez, organismo que no deberá fijar nunca la indemnización de los industriales desalojados por causa de expropiación, ya que ello supondría un sistema judicial de valoración, prohibido por el artículo 151 de la Ley de Régimen local.

Este callejón sin salida dió lugar a una cuestión de competencia entre el Poder judicial y un Ayuntamiento, resuelta a favor de éste por Decreto de 1 de mayo de 1953, de conformidad con el dictamen del Consejo de Estado. Según esta resolución, no es obstáculo para que el justiprecio de la indemnización se haga por vía administrativa que el Ayuntamiento, siguiendo un camino equivocado, solicitara del Juzgado la constitución de una Junta de Estimación, conforme a la Ley de Arrendamientos urbanos, porque desistió de su pretensión antes de que dicha Junta hubiese llegado a ser constituida, y no puede entenderse que aquella posición, desistida a tiempo, sea un acto administrativo creador de derechos para un particular e irrevocable para la Administración.

V. LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA

La nueva Ley de 16 de diciembre de 1954 ha de reputarse, mientras no se publique la proyectada Ley del Suelo, el texto fundamental en la materia, quedando condicionada la aplicación de las demás disposiciones a que dicho texto lo admita o no sea cuestión regulada por él (11). Sin embargo, a la expropiación de los derechos de arrendamiento no le da la importancia que merece, y buena prueba de ello es que tan sólo le dedica un artículo y que en la exposición de motivos no alude siquiera al problema.

Con todo, vamos a examinar sus directrices :

a) Carácter de la extinción de la relación arrendaticia.

Al indicar el artículo 8.º que la cosa expropiada se adquirirá libre de cargas, viene a mantener el criterio de la legislación anterior, y, por ende, se ha de entender que la expropiación opera la resolución de los contratos de arrendamiento.

(11) Vid. artículo 1.º de la citada Ley.

b) Indemnización.

Según el artículo 44, para determinar su cuantía se estará a las normas de la legislación de arrendamientos, lo cual quiere decir que, respecto de los inquilinos, la indemnización vendrá fijada por el artículo 83 de la Ley de Arrendamientos urbanos y, respecto de los locales de negocio, por los criterios establecidos en el artículo 96, aplicados por los organismos administrativos y no por la Junta de Estimación.

Ahora bien, ¿deroga el artículo 44 de la Ley de Expropiación el artículo 20 de la Ley de 18 de marzo de 1895 y el Decreto de 5 de septiembre de 1952, en cuanto fijan cuantías para las indemnizaciones de los arrendatarios? Creemos que sí, en cuanto que la Ley de Expropiación es de general aplicación, aunque se pueda disponer otra cosa por el Gobierno, en virtud de la autorización que le confiere la 3.^a disposición final.

c) Procedimiento.

Al señalar el artículo 44 de la Ley que comentamos que «en los casos de expropiación de fincas arrendadas la Administración o entidad expropiante hará efectiva al arrendatario, previa fijación por el Jurado de expropiación, la indemnización que corresponda», se plantea la duda de si, para ser sometido al Jurado un expediente de valoración de arrendamientos, es necesario que vaya acompañado de las dos hojas de aprecio a que se refieren los artículos 29 y 30 de la Ley o bastará con el acta de haberse intentado la avenencia a que se refiere el artículo 24.

Dictado el Reglamento de Bienes de las Entidades locales, la duda se resuelve a favor del primer criterio para los expedientes que tramiten dichas Entidades, y, por analogía, deberá seguirse el mismo sistema para las expropiaciones de la Administración central.

d) Ocupación.

Antes de promulgarse la Ley de Expropiación ocurría el hecho insólito de que las Entidades locales tramitaban los desahucios por vía administrativa (12), mientras que la Administración central había de tramitarlos por vía judicial (13), si bien fuera la contradic-

(12) Artículos 151 y 289 de la Ley de Régimen local.

(13) Artículo 158 de la Ley de Arrendamientos urbanos.

ción más aparente que real, porque la Administración central, antes y ahora, no sólo usa, sino que abusa del procedimiento excepcional (14) que resuelve todos los problemas en orden a la ocupación de los inmuebles en vía de expropiación.

Empero, el absurdo había que solventarlo, y así, el artículo 51 de la nueva Ley, determina que «hecho efectivo el justo precio, o consignado en la forma prevista..., podrá ocuparse la finca por vía administrativa...».

VI. REGLAMENTO DE BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES

Hemos expuesto la trayectoria legislativa de la expropiación de los arrendamientos urbanos, y el último eslabón es el Reglamento de Bienes de las Entidades locales, aprobado por Decreto de 27 de mayo de 1955, respecto del cual nos vamos a permitir señalar los problemas que plantea su aplicación.

A). Extinción de los derechos de arrendamiento.

Concorde con la doctrina que afirma que «el mero hecho de terminarse el procedimiento expropiatorio implica la resolución de los contratos de arrendamiento» (15), el artículo 108 del Reglamento determina que «la expropiación forzosa... producirá la extinción de los arrendamientos...» Una vez extinguidos tales derechos, sus titulares son desahuciados conforme a las normas que establece el reglamento.

Es el acto del pago o depósito del valor de la finca lo que señala el momento de la extinción de los derechos de los particulares. Según esto, llama la atención el contenido del artículo 112. Bien está que el desalojo se pueda efectuar sin que haya procedido pago o depósito del valor de la finca cuando se obtenga el consentimiento del dueño, porque esto se puede entender como una transmisión provisional del dominio. Pero lo que no se comprende bien, ni aun a título de excepción, es que las Corporaciones procedan al

(14) Ley de 7 de octubre de 1939 y artículo 52 de la Ley vigente de Expropiación forzosa.

(15) GONZÁLEZ PÉREZ: Ob. cit.

desocupo de la finca sin abono o depósito de su valor y sin consentimiento del propietario, porque, aunque se satisfagan las indemnizaciones de los arrendatarios, es lo cierto que, examinando el artículo 108 *a sensu* contrario, las relaciones arrendaticias continuarían vivas y, por consiguiente, no se podría obligar a los arrendatarios al desalojo.

B) Indemnización.

Lo referente a las indemnizaciones es lo más importante en la materia. Nosotros las examinaremos desde el punto de vista del arrendatario y del propietario.

a) La indemnización respecto del arrendatario.

Dado el terrible problema que hoy día supone hallar una vivienda de renta relativamente módica, la única indemnización justa para el que es desalojado por causa de expropiación sería que la Entidad expropiante le proporcionara otra de análogas circunstancias, porque la indemnización pecuniaria que se le satisfaga es muy fácil que quede desproporcionada al perjuicio. No cabe alegar que a los inquilinos que disfrutaban de rentas reducidas el Poder público les dispensa una protección excepcional, cuyos inquilinos no pueden exigir cuando tal protección es opuesta a los intereses generales, porque es lo cierto que, de no mediar la expropiación, continuarían disfrutando la vivienda económica; luego la privación de ésta es el perjuicio real que para el inquilino supone la expropiación.

¿Cabe indemnización de esta índole? René Chapus (16), examinando las más recientes manifestaciones de la jurisprudencia judicial y administrativa francesa, llega a la conclusión de que el Consejo de Estado francés persiste en su criterio de que la Administración nunca puede venir obligada a reparar materialmente el daño, mientras que los Tribunales de Justicia, aunque admiten la regla de la indemnización pecuniaria, admiten también excepciones cuando se den determinadas circunstancias, por penuria especial de los objetos en que se produjo el daño, o por una extraordinaria variación de precios.

(16) «Responsabilité publique et privée», París, 1954, pág. 536.

En España se da el fenómeno curioso de que la legislación de emergencia es más benévola con los ocupantes de inmuebles, aunque no tengan título, que la legislación ordinaria (17).

El Reglamento que examinamos prevé esta posible solución en su artículo 123, pero la reduce a los estrechos límites del caso en que se expropien derechos de arrendamiento de los bienes de propios.

El Ayuntamiento de Madrid tiene aprobados tres proyectos de grandes vías en la zona central: la gran vía que ha de unir la Plaza de San Francisco con la Puerta de Toledo, la gran vía de enlace entre la Plaza de España y la Glorieta de Santa Bárbara y el ensanche de la calle de la Cruz. Se puede imaginar el lector los cientos y cientos de vecinos de las calles del Pez, de los Reyes, de la Paloma, de San Bernabé, etc., que se hallan afectados por estos proyectos. Las rentas de la gran mayoría de ellos no exceden de 100 pesetas mensuales, y, calculando el promedio de antigüedad de los contratos en treinta años, obtendríamos, según las normas del Reglamento, indemnizaciones que oscilarían entre cinco y diez mil pesetas, cantidades con las que, a buen seguro, no hallarían los ocupantes otros alojamientos de iguales ni parecidas circunstancias.

Si el Ayuntamiento decidiera un día llevar a la práctica cualquiera de los aludidos proyectos, por fuerza habría de parar la acción urbanizadora el Gobernador civil, haciendo uso de la 21 disposición transitoria de la Ley de Arrendamientos urbanos.

No se nos oculta que la solución de otorgar un derecho subjetivo a los ocupantes de fincas expropiadas, consistente en que la

(17) El Decreto del Ministerio de la Gobernación de 11 de agosto de 1953 dice así: «Artículo 1.º Se atribuye a la Dirección General de Regiones Devastadas, con arreglo a las normas legales de su funcionamiento y con cargo a sus presupuestos, la facultad de proceder al derribo de cuevas, chabolas, barracas y otras construcciones análogas deshabitadas, así como de las ruinas de edificios abandonados existentes a las entradas de las poblaciones y en las cercanías de carreteras de gran tránsito turístico, siempre que los Ayuntamientos respectivos carezcan de los medios necesarios para realizarlo. Art. 2.º En caso de estar aquéllas habitadas, deberá previamente arbitrarse la solución conveniente a fin de dar cobijo a sus pobladores.»

indemnización se realice proporcionándoles otra vivienda, o local en su caso, de las mismas características, tiene graves dificultades; pero sí cabe arbitrar una solución intermedia.

Por las circunstancias que atraviesa el mundo, en general, y España, en especial, hoy los particulares no pueden construir viviendas realmente económicas. Estas posibilidades quedan reservadas a los organismos oficiales. Pues bien, considerando que estos organismos deben responder a una unidad fundamental, no hay inconveniente en que al arrendatario desahuciado por causa de expropiación se le dé un título de prioridad para obtener vivienda entre las que construye el Instituto de este nombre, la Dirección General de Regiones Devastadas o cualquiera otro organismo análogo.

b) La indemnización respecto del propietario.

En el Reglamento que comentamos llama poderosamente la atención el primer párrafo del artículo 113: «El importe de la indemnización por la extinción del derecho a la ocupación de una finca minorará el justiprecio del dominio de la misma, de modo que la suma de ambos conceptos no excedan, en ningún caso, del justiprecio que correspondiere a la propiedad libre de derechos a ocuparla.» Pero todavía llama más la atención el tercer párrafo del artículo 115: «La indemnización que la Corporación y el titular del derecho a ocupación convinieren libremente por avenencia...»

Es decir, que, según el Reglamento, la indemnización a los ocupantes se satisface a costa del propietario, pero éste no tiene ninguna intervención en el procedimiento para fijarla. Esto vulnera los más elementales principios de la justicia.

Si la Corporación no ha de satisfacer más que el valor intrínseco del inmueble y este valor se ha de repartir entre propietario y arrendatario, lo lógico es que ambos discutan lo que debe corresponder a este último, puesto que son las partes interesadas. En todo caso se podía admitir una supervisión de la entidad expropiante, pero de ningún modo eliminar de la discusión al único que sufre el resultado.

Pero hay más, y es que creemos que la declaración de que «el importe de la indemnización por la extinción del derecho a la ocupación de una finca minorará el justiprecio del dominio de la misma» es ilegal.

Efectivamente, toda la legislación anterior ha partido de la base de que las indemnizaciones a los arrendatarios pesaban sobre la Administración. La jurisprudencia ni siquiera se ha planteado el problema. Se planteó tan sólo la cuestión de si, en los casos de que el propietario fuere a la vez arrendatario, tendría derecho a dos indemnizaciones, y lo resolvió afirmativamente (18).

La Ley de Régimen local habla de «la indemnización de los Ayuntamientos a los inquilinos y a los dueños de establecimientos...» (19) y la Ley de Expropiación dice (20) que «la Administración o entidad expropiante hará efectiva al arrendatario... la indemnización que corresponda». A mayor abundamiento, el artículo 49 de la propia Ley dice que «el pago del precio estará exento de toda clase de gastos», precepto que si no es aplicable a las Entidades locales, sí sirve, cuando menos, para ratificar el significado del artículo 44.

La oposición entre ambas leyes y el Reglamento es palpable, y creemos que éste no prevalecerá, en virtud de lo que dispone el artículo 7.º de la Ley Orgánica del Poder judicial.

Haremos una última observación: Las leyes de Régimen local y de Expropiación forzosa remiten a la Ley de Arrendamientos urbanos para fijar las indemnizaciones de los arrendatarios, mientras que el Reglamento señala módulos propios. Señalado una indemnización por este procedimiento, lo recurrirá el propietario si le pareciera mayor que la que hubiera resultado de aplicar los preceptos de la Ley de Arrendamientos urbanos, y la recurrirá el arrendatario si a éste le pareciera menor. Ambos están legitimados para entablar el recurso contencioso-administrativo que prevé el párrafo 3.º del artículo 126 de la Ley de Expropiación forzosa.

CARMELO MARTÍN TEJERIZO
Jefe del Negociado de Expropiaciones
del Ayuntamiento de Madrid

(18) Sentencia de 8 de abril de 1954.

(19) Artículo 151.

(20) Artículo 44.