

3.º JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

POR JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

LA INSCRIPCIÓN DE UNA FINCA EN EL REGISTRO MUNICIPAL DE SOLARES Y SUS EFECTOS EN LAS RELACIONES ARRENDATICIAS

I. INTRODUCCIÓN

Repetidas veces nos hemos ocupado desde las páginas de esta revista del problema de los efectos del acto administrativo en las relaciones jurídico-privadas (1), y concretamente de los efectos que produce el acto de inscripción de una finca en el Registro Municipal de Solares (2).

Precisamente por esta íntima conexión entre el Derecho administrativo, no basta acudir a las sentencias de las Salas de lo contencioso-administrativo para conocer la doctrina jurisprudencial sobre el tema, sino que es necesario el examen de las sentencias de la Sala Primera. Es más: cuando se trata de conocer el alcance de la eficacia del acto administrativo en las relaciones arrendaticias, la jurisprudencia de la Sala Primera adquiere especial valor, por ser cuestiones civiles las que fundamentalmente se plantean, respecto de las que la jurisdicción contencioso-administrativa suele reconocer la falta de jurisdicción para pronunciarse sobre ellas (así, sentencias de 29 de septiembre y 5 y 24 de noviembre de 1960) (3).

Esta es la razón por la que en las páginas sucesivas haremos referencia a la jurisprudencia civil, y muy especialmente a la reciente sentencia de la Sala Primera de 23 de junio de 1971, de que fue Ponente don Emilio Aguado González, última de las dictadas por el Tribunal Supremo sobre el problema de los efectos del acto de inscripción en el Registro Municipal de Solares sobre los derechos de arrendamiento.

II. LA EXTINCIÓN DE LOS ARRENDAMIENTOS

1. El artículo 149 de la vigente Ley del Suelo establece de modo claro y terminante que se producirá «la definitiva extinción de los arrendamientos y demás derechos personales constituidos por cualquier título... sin que repercutan de ningún modo sobre la nueva construcción ni hayan de reservarse en ella locales o habitaciones a los antiguos ocupantes». Esta extinción se opera por:

a) La enajenación de la finca incluida en el Registro de Solares, efectuada con arreglo a los artículos 146, 147 ó 148 de la Ley del Suelo.

(1) Así, últimamente, en el número 483 (marzo-abril 1971), págs. 410-415, al referirme a los problemas de derecho transitorio del artículo 149 de la Ley del Suelo.

(2) Así, en el número 482 (enero-febrero 1971), págs. 169-176, al comentar la sentencia de 16 de enero de 1971.

(3) MARTÍN BLANCO, *Dictámenes y estudios en Derecho urbanístico*, Madrid, 1970, págs. 280-281.

b) El otorgamiento de la licencia para edificar, cuando fuera el propietario el que se propusiese acometer o terminar la edificación.

2. La extinción de derechos personales arrendaticios es, por tanto, total y «definitiva»—es la palabra que emplea el texto legal—. Cuando se producen los supuestos de hecho del precepto opera automáticamente la extinción de las relaciones arrendaticias—sin necesidad de declaración expresa por parte de ningún órgano administrativo o jurisdiccional—, y puede proceder a utilizar los procedimientos de ejecución para hacer efectiva aquella extinción (4). Las prerrogativas propias del régimen administrativo despliegan plenamente su eficacia en este concreto aspecto y operan los privilegios de la decisión ejecutiva y la acción de oficio (5).

3. La jurisprudencia contencioso-administrativa se ha referido, a veces, a esta eficacia civil del acto administrativo. Así, una sentencia de 13 de mayo de 1961 (ponente: ARIAS RAMOS), en su segundo Considerando afirmó: «Que si bien en esta segunda instancia se ha insistido preferentemente por el actor en apreciaciones subjetivas de equidad, tal argumento carece de eficacia en un recurso contencioso-administrativo frente a los claros y terminantes preceptos de la legislación aplicable—cualquiera que sea el juicio que doctrinalmente ello merezca al apelante—, la cual ha suprimido expresamente en su artículo 149, para los casos de extinción de arrendamiento debida a sus preceptos, la reserva de locales o habitaciones en la edificación nueva a los antiguos ocupantes de la finca anteriormente existentes; reserva que es la que, contra lo dispuesto en el precepto que regula su situación, pide el actor que se declare a su favor.»

4. La jurisprudencia civil, en la misma línea, da por sentada la extinción de las relaciones arrendaticias, con todas las consecuencias, negando el derecho de retorno a los titulares de las relaciones arrendaticias, si bien viene a atenuar estas consecuencias ineludibles de la legislación vigente mediante una interpretación no muy correcta de las normas de Derecho transitorio. Ahora bien: superado el problema del Derecho transitorio, es incuestionable que los antiguos ocupantes del inmueble incluido en el Registro de Solares carecen de derecho de retorno, por lo que si la sentencia de instancia lo concede comete infracción del artículo 149 de la Ley del Suelo «por violación, que supone falta de aplicación» (como señaló la sentencia de 26 de enero de 1966). Otra sentencia de 19 de abril de 1968 dice: «Que justificado sin impugnación eficaz que la solicitud de inclusión de la finca en el Registro de Solares se hizo en 5 de junio de 1957, vigente ya la Ley del Suelo, que empezó a regir en 12 de julio de 1956, y disponiendo ésta, en su artículo 149, que cuando el propietario de una finca incluida en el Registro se propusiera acometer o terminar la edificación, el otorgamiento de la licencia produce la definitiva extinción de los arrendamientos y demás derechos personales constituidos por cualquier título en relación con los mismos, sin que repercutan de ningún modo sobre la nueva construcción, ni hayan de reservarse en ella locales a los antiguos ocupantes, la sentencia recurrida que así lo aprecia, no lo ha podido incurrir en las infracciones que acusan los motivos.» Y la de 28 de febrero de 1969 afirmaba: «Que en el primer motivo del recurso fundado en la causa tercera del artículo 136 de la Ley de Arrendamientos urbanos, por inaplicación del artículo 8.º, en relación con el 81, 82 y 83 de la propia Ley especial, se mantiene la tesis de que la inclusión de la finca en el Registro Municipal de Solares y otros inmuebles de edifica-

(4) Me remito a mi trabajo *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid, 1968, páginas 848-855. Sobre el régimen del desahucio administrativo, cfr. el reciente trabajo de SAURA MIRA en "Revista de Derecho Urbanístico", núm. 22 (1971), páginas 37-47.

(5) Como vimos en el comentario publicado en esta Revista, núm. 483.

ción forzosa, determina un derecho de retorno de arrendamiento del arrendatario recurrente sobre la nueva edificación, porque, según se razona, no es de aplicar en tal caso el artículo 149 de la Ley de Ordenación urbana (Ley del Suelo) de 12 de mayo de 1956, y sí en cambio, por analogía, los artículos 79 y siguientes de la Ley de Arrendamientos urbanos; mas es lo cierto que aquella tesis es distinta de la que fue controvertida en el pleito, donde no se trató el tema que ahora se suscita en orden a la aplicación, por analogía, de los citados preceptos de la legislación de arrendamientos urbanos, ni sobre él se pronuncia la sentencia recurrida, constituyendo, por tanto, una cuestión nueva que, como tal, no tiene acceso a este recurso de carácter extraordinario, por lo que se ha de rechazar el motivo que se estudia, pero es que, aunque así no se entendiera, se llegaría a la misma conclusión, porque, en definitiva, lo que se pretende es que se extienda el ámbito de aplicación de la Ley de Arrendamientos urbanos a un supuesto expresamente previsto y regulado en otra Ley, la del Suelo, pretensión que no está amparada por la analogía indicada en el citado artículo 8.º, precepto cuya aplicación presupone la existencia de una laguna legal, circunstancia que aquí no ocurre.»

III. ALCANCE DE LA EXTINCIÓN DE LAS RELACIONES ARRENDATICIAS

1. La extinción es, según se ha dicho, total. No se da excepción alguna. No obstante, se ha planteado el problema de la eficacia de una cláusula del contrato de arrendamiento en la que, previendo la posible extinción del arrendamiento por vía administrativa, se pactaba expresamente el retorno. Es el supuesto que contempla la sentencia de la Sala Primera de 23 de junio de 1971, que parte de los hechos siguientes:

a) En el contrato de arrendamiento figuraba una cláusula del tenor literal siguiente:

«Si la arrendadora se viese obligada a levantar uno o varios pisos sobre el que existe en el edificio actual, como consecuencia de órdenes inexcusables de las autoridades gubernativas de esta ciudad, dichas obras se ejecutarán en forma conveniente y que permitan que el almacén de tejidos pueda seguir la explotación de su negocio con el menor perjuicio posible.»

b) La finca objeto de arrendamiento fue incluida en el Registro Municipal de Solares.

c) La arrendataria incoó proceso declarativo de mayor cuantía, solicitando se reconociera el derecho de retorno, basado en aquella cláusula contractual.

d) El Juzgado de Primera Instancia desestimó la demanda.

e) La Audiencia de Albacete, en sentencia de 3 de julio de 1970, por el contrario, estimó la demanda y reconoció el derecho de retorno, basándose en los Considerandos siguientes: «Considerando: Que el primer punto a resolver en esta litis se circunscribe en determinar la legitimación pasiva de doña Isabel Verde Morales al alegar que antes de ser emplazada en la litis, el bien inmueble sobre el que versa la acción ya había sido enajenado, y, por tanto, al no ostentar los demandados ningún derecho sobre él, hace que estén desligados con el actor del vínculo contractual que les unía.»

«Considerando: Que esta tesis sostenida por dicha accionada en modo alguno puede aceptarse, pues habida cuenta que en el momento de admitirse la demanda los accionados eran titulares dominical y usufructuario respecto al bien sobre el que versa la presente acción, ineludible-

mente están legitimadas por el principio de la *pereptuario jurisdictionis*, desarrollado por el Tribunal Supremo en sus sentencias de 2 de junio de 1948, 12 de noviembre de 1957, 8 de noviembre de 1958, 15 de mayo de 1960 y 5 de diciembre de 1962 al decir que 'los pleitos deben de resolverse habida cuenta del estado de hecho existente al ser trabada la litis', y por el artículo 57 de la Ley de Arrendamientos urbanos al exponer que 'cualquiera que sea la fecha de la ocupación de viviendas, con o sin mobiliario, y locales de negocio, llegado el día del vencimiento del plazo pactado, éste se prorrogará obligatoriamente para el arrendador y potestativamente para el inquilino o arrendatario, aun cuando un tercero suceda al arrendador en sus derechos y obligaciones'.

«Considerando: Que, sentado lo anterior, procede determinar el alcance y valor de la cláusula sexta del contrato de arrendamiento suscrito en Cuenca entre los contendientes, con fecha 30 de diciembre de 1942 (folio 8), por la que los demandados asumen la obligación de que si se vieran obligados a levantar uno o varios pisos sobre el inmueble objeto de arrendamiento como consecuencia de órdenes inexcusables de las autoridades gubernativas de dicha localidad, las obras se ejecutarán en la forma conveniente, con el fin de permitir que el arrendatario pudiera seguir la explotación de su negocio con el menor perjuicio posible; pacto perfectamente válido a tenor de la libertad de estipulación que establece el artículo 1.255 del Código civil y condiciona el artículo 6.º de la Ley de Arrendamientos urbanos en cuanto a renuncia de derechos.»

«Considerando: Que, partiendo del supuesto de que el Código civil en su trayectoria sigue en lo sustancial la clasificación romana de las fuentes de las obligaciones, estableciendo en su artículo 1.089 que 'las obligaciones nacen de la Ley, de los contratos y cuasicontratos y de los actos y omisiones ilícitos o en que intervenga cualquier género de culpa o negligencia', y que el contrato es la principal fuente de las obligaciones (sentencias de 26 de octubre de 1926 y 24 de junio de 1927), debiéndose cumplir del modo en que hubiesen sido contraídas (sentencia de 14 de marzo de 1901), esto es, literalmente (sentencia de 2 de febrero de 1925), respetando la utilidad recíproca que ocasiona el contrato (sentencia de 17 de febrero de 1925), ha de llegarse a la consecuencia de que los demandados están obligados a dar cumplimiento a referida estipulación sexta del contrato, porque la misma no es opuesta a la moral, buenas costumbres ni a las Leyes (art. 1.255), y estar acreditado en el litigio de una manera palmaria que el consentimiento prestado en mencionada condición fue manifestado libre y conscientemente, no pudiéndose dejar tampoco la validez y el cumplimiento de los contratos al arbitrio de uno de los contratantes (art. 1.255).»

«Considerando: Que, estando subsistente el contrato de arrendamiento antes aludido, puesto que el actor no ha renunciado a los derechos que el mismo le confiere, procede revocar la sentencia de instancia y estimar parcialmente la demanda deducida; sin hacerse expresa condena en costas en ninguna de las instancias.»

2. La Sala Primera del Tribunal Supremo, en sentencia de 23 de junio de 1.971, en su segundo Considerando, sienta la siguiente doctrina:

«Que la citada Ley se dictó con el fin de facilitar la edificación de las fincas que habrían de levantarse en los terrenos incluidos en el Registro de Solares, pero una vez dictada surgió la duda de si habría de aplicarse a las relaciones jurídicas nacidas *antes o después* de su promulgación; aunque el caso requería la retroacción de la Ley, porque si no hubiera

sido una norma aplicable raramente, y, por tanto, casi ineficaz, la cuestión, pues hasta los Tribunales de justicia, que en la materia han sentado la siguiente doctrina: A) La Sala Cuarta de este Tribunal, tras dictar las sentencias que en el recurso se mencionan, dice en la de 11 de noviembre de 1969 que por dolorosa y sensible que parezca, la postergación en determinados casos y circunstancias de los derechos civiles que resultan de aplicar la Ley del Suelo, no puede dejar de aplicarse ésta por los Tribunales, que deben abstenerse de formular juicios críticos sobre situaciones de pugna de intereses que sólo pueden ser resueltas arbitrando un tratamiento legislativo que las conjugue, armonizándolas con soluciones justas. B) La Sala Primera de este Tribunal, tras dictar la sentencia de 19 de abril de 1968 y 28 de febrero de 1969, que el recurso cita, ha dicho sobre el mismo tema que lo que no ha declarado la misma es que la irretroactividad de este precepto legal debe ser mantenida en el sentido de que la extinción prevista en el mismo no alcanza a los arrendamientos y derechos personales constituidos antes de la entrada en vigor de la Ley de 12 de mayo de 1956, ya que en esta inteligencia se opondría: 1.º Que integrado únicamente por dos factores decisivos al supuesto al que conecta la Ley y el efecto extintivo, a saber: la inclusión en el Registro Administrativo y el otorgamiento de la licencia de edificación, basta para que el efecto se produzca que esos dos factores tengan realidad en virtud de una solicitud de inscripción, formulada durante la vigencia de la Ley nueva, pero no es necesario para la aplicación de la norma de las relaciones jurídicas o derechos, que como objeto pasivo, sufre la extinción hayan nacido bajo el imperio del nuevo derecho. 2.º Que las palabras de la Ley deben ser entendidas en el sentido más conforme con su naturaleza y en el más adecuado para que produzca el efecto perseguido por ella y se contrariaría paladinamente al carácter público administrativo, reconocido por las sentencias de esta Sala de 6 y 22 de marzo de 1969, a la ordenación urbanística según su artículo 1.º constituye el objeto de la Ley del Suelo, aunque sus efectos repercutan hondamente en las relaciones jurídico-privadas, así como su finalidad reformadora presente en todos sus preceptos, y se estimara que, en particular, el ámbito de lo referente al fomento de la edificación que conforme a su artículo 2.º, apartado d), constituye uno de los efectos de la actividad urbanística, entre cuyos preceptos se halla el mencionado artículo 149, debióse quedar constreñido a las fincas adquiridas, edificaciones levantadas, situaciones físicas o urbanísticas surgidas, arrendamientos concertados o derechos personales nacidos a partir del día 12 de mayo de 1956.»

3. La sentencia sienta una correcta doctrina sobre la interpretación del artículo 149 de la Ley del Suelo, en cuanto que:

a) A tenor del precepto se opera la extinción *ex lege* de todas las relaciones derivadas del contrato de arrendamiento, sin distinguir. Se extinguen tanto los derechos de origen legal como los de origen contractual. Únicamente tiene relevancia la situación contractual, según el párrafo tercero del artículo 149, a efectos de indemnización, pero nada más.

b) Si se extingue el contrato de arrendamiento se extinguen todas las relaciones derivadas del mismo. Se extingue incluso la cláusula contractual que prevea un posible retorno al margen de la Ley.

J. G. P.