

JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

POR JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ.

INDEMNIZACION A LOS ARRENDATARIOS DE INMUEBLE INCLUIDO
EN EL REGISTRO MUNICIPAL DE SOLARES

SENTENCIA DE 16 DE ENERO DE 1971.

I. INTRODUCCIÓN.

El artículo 149, párrafo 3, de la Ley del Suelo, y las normas complementarias sobre la indemnización que se reconoce a los titulares de derechos arrendaticios extinguidos por la inclusión de un inmueble en el Registro Municipal de Solares, constituyen uno de los sectores de nuestro Derecho urbanístico en que mayor es la confusión.

De aquí las discrepancias doctrinales y la desorientación de la jurisprudencia sobre los problemas procedimentales y de fondo. El órgano competente para fijar la indemnización, el procedimiento que ha de seguirse para ello y las normas con arreglo a las cuales ha de fijarse la cuantía, son cuestiones acerca de las que no existe ni mucho menos un criterio definido.

Por eso cualquier sentencia en que se aborde alguna de aquellas cuestiones ha de acogerse con el máximo interés, con objeto de ver si es posible extraer unos criterios orientadores firmes que permitan sentar una doctrina clara que contribuya, en definitiva, a saber a qué atenernos en este delicado aspecto de las relaciones de propietarios y arrendatarios entre sí y de ambos con la Administración pública.

Una buena prueba de la desorientación reinante es que cuando llegan estas cuestiones a las Salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, unas veces interviene la Sala Quinta—sin duda, por el hecho de que la indemnización se haya fijado en procedimiento expropiatorio—, y otras, la Sala Cuarta—por tratarse de cuestiones de Administración Local—, aparte del criterio también extendido de que sea la jurisdicción civil y no la contencioso-administrativa la única competente para decidir acerca de la cuestión de indemnización, por tratarse de cuestiones civiles entre particulares —propietarios e inquilinos—.

La sentencia que directamente es objeto del presente comentario es una sentencia de la Sala Quinta, la sentencia de 16 de enero de 1971, de que fue ponente ALGARA SAIZ. Pero habremos de referirnos también, muy especialmente, a otras dos sentencias recientes sobre el tema, una, también de la Sala Quinta—la sentencia de 17 de octubre de 1970, de que fue ponente MARTÍN DE HJAS—, y otra, la sentencia de 28 de marzo de 1969, que ya no fue dictada por la Sala Quinta, sino por la Sala Cuarta.

II. PROCEDIMIENTO PARA FIJAR LA INDEMNIZACIÓN.

1. *Planteamiento.*

Las normas básicas sobre el desahucio administrativo de los arrendatarios se contienen en los artículos 115 a 119 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales (1). El artículo 116 dispone: «Cuando no se llegare a una avenencia, se fijará el importe de la indemnización con arreglo al procedimiento de los artículos 29, 30, 31, 34 y 35 de la Ley de Expropiación Forzosa».

Se ha dicho de este precepto que es de los más oscuros y de los que, por tanto, plantean más dificultad para su articulación legal o efectiva (2).

El texto literal del precepto transcrito parece no dejar lugar a dudas acerca de la naturaleza del procedimiento. Debe fijarse la indemnización por el procedimiento regulado en la Ley de Expropiación Forzosa, lo que supone la intervención del Jurado provincial de expropiación para decidir aquélla, una vez que se hayan planteado las discrepancias acerca de la cuantía.

2. *Sentencia de 17 de octubre de 1970.*

Esta sentencia de la Sala Quinta (de la que fue ponente MARTÍN DE HJAS), en sus Considerandos 3.º y 4.º, ofrece un excelente resumen de la doctrina jurisprudencial de la Sala Cuarta acerca del procedimiento que debe seguirse para fijar la cuantía de la indemnización. En dichos Considerandos se dice:

«Considerando: Que en la sentencia recurrida no se reconoce la trascendente diferencia que existe en la situación de una finca incluida en el Registro de Solares, a instancia del propietario, según ésta haya incumplido la obligación de edificar en los plazos establecidos en los artículos 142 y 144 de la Ley del Suelo, o no hayan transcurrido tales plazos, pues, como declaró la sentencia de la Sala Cuarta de este Tribunal de 27 de enero de 1968, 'mientras el incumplimiento del titular de la obligación de edificar no infrinja éste, no entra en acción el principio expropiatorio, que sólo aparece como consecuencia de tal incumplimiento, atrayéndose entonces al ámbito de Derecho administrativo toda la materia que antes estaba atribuida a la relación civil que existiera entre quienes poseyeran los derechos arrendaticios', y por ello debe entenderse que la constancia en el Registro de Solares del resultado del expediente de valoración, que con arreglo al artículo 145 de la Ley del Suelo tiene que iniciarse por el hecho de la inclusión de la finca en el Registro—refiriéndose a la valoración del suelo y de los demás elementos del inmueble, pero no a la indemnización—carece de efectividad, mientras el propietario no haya llegado a incumplir los plazos ya aludidos establecidos en sus artículos 142 y 144, porque esa constancia en el Registro es a efectos de que los terceros que puedan solicitar la expropiación o acudir a la venta forzosa, conforme a los artículos 146 y 147, tengan conocimiento del justiprecio o del tipo de licitación con que habrá de sacarse a subasta el inmueble, viniendo a corroborar esa conclusión lo dispuesto en el artículo 20 del Reglamento de 5 de marzo de 1964, que expresamente, al referirse a las valoraciones por inclu-

(1) Me remito a mi trabajo *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid, 1968, páginas 849-855.

(2) MARTÍN BLANCO: *Dictámenes y estudios en Derecho urbanístico*, Madrid, 1970, págs. 262-263.

sión de una finca en el Registro, consigna que será 'a efectos de la subasta', deduciéndose de ello que la mera inclusión de una finca en el Registro de Solares con la secuela del expediente de valoración, no altera el carácter privado de la relación arrendaticia ni transfiere la competencia para conocer de las cuestiones que de las mismas se derivan de la Jurisdicción Civil a quien está atribuida, a la contencioso-administrativa, ya que es sólo el incumplimiento del propietario lo que produce el desplazamiento jurisdiccional, pues es entonces cuando la Administración, por causa declarada de utilidad pública, como es la de no edificar teniendo obligación de ello, asume las facultades expropiatorias y sigue su sistema de valoración de justiprecio, pero mientras tal incumplimiento no se produzca, la acción urbanística oficial es extraña a las relaciones entre propietarios y arrendatarios que por ser de carácter jurídico privado 'quedan reservadas por su naturaleza civil al conocimiento y decisión de la Jurisdicción ordinaria' (sentencia de la Sala Cuarta de 24 de septiembre de 1960).

Considerando: Que aun cuando se restringiese el alcance de la doctrina establecida por la Sala Cuarta de este Tribunal; entre otras, en las sentencias de que queda hecha mención, en orden a la competencia en todo caso de la jurisdicción ordinaria para conocer de las cuestiones arrendaticias y se estimase que, puesto que la inclusión de una finca en el Registro de Solares por su propietario, puede dar lugar, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley del Suelo, 41 del Reglamento de 5 de marzo de 1964 y 51 del Reglamento de expropiación de 26 de abril de 1957, al desahucio administrativo, y que por ello las indemnizaciones habrán de ser fijadas en última instancia por el Jurado de expropiación, habría que llegar a la conclusión que en el presente caso ha sido prematura su intervención, pues la extinción del arrendamiento no se produce por la simple inscripción de la finca en el Registro, sino como, dice el párrafo 2.º del ya citado artículo 149 de la Ley del Suelo, «por el otorgamiento al propietario de la licencia, aunque la solicitare transcurrido el plazo dispuesto en los artículos 142 y 143, pero antes de existir solicitud de adquisición por un tercero», y, por tanto, el importe de la indemnización a los inquilinos tiene que fijarse en su caso, no con relación al día de la inscripción en el Registro, sino al día, que puede ser posterior en varios años, en que por concederse la licencia se produce la resolución del arrendamiento, lo que tiene, o es posible que tenga, tremenda trascendencia, ya que en ese intervalo la relación arrendaticia puede haber pasado de situación de estar en plazo o prórroga contractual, en el cual la indemnización procedente es como máximo la señalada en la Ley de arrendamientos (lo que provoca la otra cuestión debatida de cuál sería el precepto aplicable), a la prórroga legal, en cuyo supuesto por así disponerlo el párrafo 3.º del artículo 149 de la Ley del Suelo, los arrendatarios no tienen derecho a indemnización, y ni en el expediente ni en los autos consta que la propietaria haya obtenido la licencia, no estando deducida con el rigor lógico que exige el artículo 1.253 del Código civil, la presunción que establece la sentencia apelada de que aunque «el otorgamiento de la licencia de obras no ha sido demostrado en autos», debe estimarse efectuado, por constar documentalmente que los locales se hallan desalojados, pues de tal hecho puede deducirse también: que están desalojados pero no puestos a disposición de la propiedad, o que para ello no ha sido necesario el desahucio administrativo, único supuesto en que podría admitirse la intervención del Jurado, y por otra parte lo que consta en el expediente induce a la conclusión contraria a la mantenida en la sentencia, pues en su primer acuerdo de 20 de enero de 1967 el Jurado provincial de expropiación se declaró correctamente incompetente «por no haber acreditado

la propietaria haber conseguido la licencia conforme al número 2 del artículo 149 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956», y si luego dictó los acuerdos impugnados fijando el justiprecio, no fue porque se hubiese acreditado ese extremo, sino a virtud de nuevo requerimiento de la Alcaldía en el que—ni en sus acuerdos—se hacía referencia alguna a si se había o no otorgado la licencia».

Se establece, pues, en el primero de estos considerandos, una diferencia fundamental entre los siguientes supuestos:

a) Que el propietario del inmueble incluido en el Registro municipal de solares hubiese incumplido el deber de edificar en los plazos establecidos en los artículos 142 y 144 de la Ley del Suelo. En estos casos según la sentencia, debe aplicarse el procedimiento expropiatorio.

b) Que no existiera incumplimiento del deber de edificar. En este supuesto, cuando se produce la extinción de los derechos arrendaticios por haberse concedido al propietario licencia para edificar, no se aplican los trámites del procedimiento expropiatorio, sino que se considera que la jurisdicción competente sería la ordinaria, a la que correspondería fijar la indemnización en el procedimiento civil correspondiente.

3. Sentencia de 16 de enero de 1971.

Esta sentencia, se enfrenta con el problema de la legalidad de un acuerdo del Jurado provincial de expropiación por el que se fijó la indemnización a cargo del propietario del inmueble. Y en su séptimo considerando no duda en señalar:

«Que no tratándose propiamente, como no se trata de una expropiación forzosa, sino de la resolución *ex lege* de un contrato de arrendamiento, no procede aplicar, como lo hizo el Jurado, los artículos 52, 56 y 57 de la Ley de 16 de diciembre de 1954».

Ahora bien, aun cuando reconoce que no se trata de una expropiación forzosa, en lugar de seguir el criterio de la sentencia de 17 de octubre de 1970 de anular el procedimiento seguido, da por bueno éste, así como la intervención del Jurado provincial de expropiación, limitándose a discutir la cuantía que fijó en vía administrativa el Jurado.

III. CRITERIOS DE VALORACIÓN.

Si discutido es el tema del procedimiento, no menos lo es el de los criterios materiales para fijar la indemnización debida a los arrendatarios. Los criterios doctrinales han sido, como antes se ha dicho, muy dispares.

Nos referimos a continuación a algunos de los aspectos del problema más debatidos.

1. Arrendatarios con derecho a indemnización.

El artículo 149, párrafo 3, de la Ley del Suelo, empieza diciendo: «Si no hubiese expirado el plazo o prórrogas contractuales...». Por lo que parece indudable que sólo tienen derecho a indemnización aquellos arrendatarios cuyos contratos estuvieran vigentes por imperativo de los mismos, bien por no haber

expirado el plazo inicial o por no haber expirado las prórrogas previstas en el propio contrato. De aquí que no se reconozca derecho a indemnización alguna a los arrendatarios cuando habiendo expirado el plazo del contrato o sus prórrogas contractuales, esté vigente en virtud de prórroga legal (3).

Así lo ha consagrado la jurisprudencia. Por ejemplo, la sentencia de la Sala Cuarta, de 28 de marzo de 1969, sentaba la siguiente doctrina: «Tampoco pueden tomarse en cuenta a los efectos de la resolución de este litigio, las alegaciones sobre la insuficiencia de la cuantía de la indemnización ofrecida por el propietario a los recurrentes, pues aparte de no ser cuestión propia de la inclusión de una finca en el Registro de Solares, sino, en todo caso, consecuencia de la misma, al disponer el artículo 149 de la Ley del Suelo en su párrafo 3.º la procedencia de la indemnización a los inquilinos, como mínimo en la cuantía señalada en la legislación de arrendamientos urbanos, si no hubiere expirado el plazo o prórroga contractuales, el ser el contrato de arrendamiento del local de fecha 24 de enero de 1941, por plazo de tres años, sin que se haya convenido ninguna nueva prórroga, el plazo contractual expiró hace muchos años, y la vigencia del mismo así como la titularidad de los demandantes han venido impuestos por la prórroga legal, lo que indica la improcedencia de indemnización, y que la ofrecida voluntariamente por el propietario de 150.000 pesetas con que no cubra los gastos de nueva instalación no puede tacharse insuficiente, cuando no existe obligación de efectuarla en cuantía alguna».

La sentencia ahora comentada de 16 de enero de 1971, parece admitir esta doctrina, si bien no la aplica al caso de autos, por entender: «Que tanto en el expediente administrativo, singularmente en la hoja de aprecio y en el recurso de reposición, como en la demanda deducida ante esta Jurisdicción, la actora partió de la base de que el arrendatario demandado tenía derecho a una indemnización de acuerdo con lo dispuesto en el número 3.º del artículo 149 de la Ley de 12 de mayo de 1956, discrepando únicamente en orden al *quantum* de aquélla, al mantener la propiedad accionante el criterio según el cual la locación extinguida por la inclusión del chalet señalado con el número 26 de la calle Raimundo Fernández Villaverde en el Registro Municipal de Solares y por el otorgamiento de la licencia de construcción, era un mero arrendamiento de vivienda en la cual «el arrendatario y su esposa» podrían ejercer la profesión docente. Que si bien el Tribunal *a quo* haciendo uso de la facultad que dispensa el artículo 79 de la Ley de 27 de diciembre de 1956 sometió a la consideración de las partes si estaban o no vigentes el plazo o prórrogas contractuales, es lo cierto que aquél dictó sentencia pero no estimó que tales plazos o prórrogas se hubieren consumido, antes por el contrario fijó una indemnización si bien notoriamente inferior a la establecida por el Jurado de expropiación; sentencia que fue consentida, ya que la demandante no entabló apelación y en ésta—interpuesta por el Abogado del Estado y por el demandado ya aludido—al evacuar aquélla el trámite de alegaciones como apelada, en el suplico, postuló la confirmación de dicha sentencia, y por ello ahora, en méritos del principio de congruencia, ha de decidirse únicamente, en esta alzada judicial, si la indemnización debe ser la atinente a una vivienda—tesis de la parte actora—o la que legalmente corresponda a un local de negocio como propugnan de consuno el demandado y el Abogado del Estado» (primer consi-

(3) MARTÍN BLANCO, en *Dictámenes*, cit., pág. 259, considera «excesivamente rigurosa la norma».

derando). Esta doctrina es más que discutible, dados los principios informantes del proceso administrativo.

2. *Indemnización del arrendatario de local de negocio.*

En los supuestos en que procede la indemnización, se ha discutido la cuantía de ésta.

Opinión doctrinal muy generalizada es que según el categórico texto del artículo 149, párrafo 3, de la Ley del Suelo, la indemnización «como *máximo*» será la «señalada en la legislación de arrendamientos urbanos». Y, según el artículo 81, párrafo 4, de la Ley de Arrendamientos Urbanos, en el supuesto de que el inquilino no desee instalarse en el inmueble reedificado (cuando tuviere derecho de retorno) será de «seis mensualidades de la renta que viniere pagando», si bien esta cifra se aumentará, en la forma prevista en el párrafo 5 de dicho artículo 81, en caso de que las edificaciones «cuenten con más de cien años de antigüedad». No existe razón alguna para que, cuando la finca inscrita en el Registro Municipal de Solares tenga esta antigüedad no se apliquen las normas del artículo 81, párrafo 5, de la Ley de Arrendamientos Urbanos (4). Más recientemente MARTÍN BLANCO, dice:

«De acuerdo con el criterio sustentado por los autores citados parece que la regla general es que el artículo que se ha de aplicar para su fijación es el 81-4, que cifra la indemnización en seis mensualidades tanto para viviendas como para locales. Asimismo cabe entender que en los casos de viviendas con más de cien años de antigüedad incluidas en el Registro, es de aplicación el apartado 5 del mismo artículo 81, que establece una indemnización de diez anualidades para los inquilinos de vivienda y del 50 por 100 de lo que normalmente se abona por traspaso en locales similares de la misma zona, para los arrendatarios.

Parece que éste es el precepto de la Ley de arrendamientos urbanos aplicable por contemplar el supuesto de mayor analogía previsto en dicha Ley con el de extinción de los derechos de arrendamiento y demás personales por inclusión de finca en el Registro Municipal de Solares.

Otra razón abona la tesis de que la indemnización que corresponde a los ocupantes de la finca incluida en el Registro de Solares es la que determina el artículo 81 de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

El artículo 1.º del Decreto de 5 de septiembre de 1952, disponía que «las indemnizaciones en metálico a abonar a los arrendatarios de inmuebles que hayan de desalojar su vivienda o local de negocio como consecuencia de la aplicación de los artículos 2 de la Ley de Ordenación de Solares, y 47 de su Reglamento, serán las señaladas por el artículo 103 de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 31 de diciembre de 1946, o sea, seis meses de alquiler para los arrendatarios de viviendas y un año para los locales de negocio».

El artículo 103 de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1946, incluido dentro de la Sección Tercera «de la causa segunda de excepción a la prórroga» del capítulo VIII, corresponde al artículo 81 de la vigente Ley de Arrendamientos

(4) GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios*, cit., pág. 853; GONZÁLEZ BERENGUER, siguiendo a LUCAS FERNÁNDEZ, considera que debe aplicarse la indemnización de seis mensualidades que prevé el artículo 81, párrafo 4, de la Ley de Arrendamientos Urbanos. Cfr. GONZÁLEZ BERENGUER: *Teoría y práctica de la Ley del Suelo*, Madrid, 1964, pág. 334.

Urbanos, igualmente incluido en la Sección Tercera del capítulo VIII de la misma.

Aunque la Ley del Suelo no haya señalado el precepto de la Ley de Arrendamientos Urbanos, aplicable de manera expresa como lo hacía el Decreto de 1952, lo cierto es que, si se desea armonizar ambas Leyes, el artículo 81 de la Ley de Arrendamientos es el único que de ésta puede ser aplicada. Los supuestos a que se refieren los artículos 1.º del Decreto de 1952 y 149 de la Ley del Suelo son los mismos, y las mismas causas producen los mismos efectos.

Esta indemnización, por mandato expreso del artículo 149-3 de la Ley del Suelo, es el tope máximo a que puede ascender y, por, tanto, es evidente que, atendidas las circunstancias concurrentes, puede fijarse una indemnización inferior, lo que lleva al problema que se examina a continuación acerca del procedimiento a seguir para su determinación y de cuáles son las autoridades y organismos competentes para su fijación» (5).

La sentencia comentada de 16 de enero de 1971, se aparta de aquella doctrina dominante, y en los considerandos quinto y sexto, afirma:

«Considerando: Que el pacto que excluye el traspaso impreso en el documento timbrado en que se documentó el contrato no desvirtúa la expresada naturaleza de local de negocio por no ser consustancial aquel derecho con tal calificación y si sólo una facultad o elemento natural del contrato, pero renunciable; no siendo óbice para la indemnización el que esté prohibido el traspaso, pues, no se trata ahora de valorar semejante derecho sino de precisar qué perjuicios se le irrogan al arrendatario al extinguirse la locación, entre los cuales está el coste de la sustitución del goce del objeto arrendado, los gastos de traslado y las consecuencias de la inactividad.

Considerando: Que vista la remisión que se dispone en el número tercero del artículo 149 de la Ley del Suelo, a la legislación de arrendamientos deberá aplicarse partiendo de la base de que se trata de un local de negocio, el artículo 73, 3 y sobre este particular merece ser seguido el razonado estudio llevado a cabo por el Vocal, Profesor Mercantil, actuante en el Jurado de Expropiación y designado por el Ayuntamiento de esta capital; técnico cualificado en la materia y, lo que es importante, ajeno a los intereses en juego; perito que ponderando la documentación relativa al contrato y las pertinentes autorizaciones del Ministerio de Educación Nacional, la entidad del negocio, el profesorado, el emplazamiento y superficie, la cotización de locales análogos, fijó como indemnización sustitutoria la suma de un millón de pesetas (la quinta parte de la solicitada por el arrendatario), suma que por lo razonado del dictamen debe admitirse y no las que fijaron la propiedad accionante, el arrendatario y el Jurado; pues la primera es indefensible por notariamente exigua, la segunda no puede acogerse por incidir en desmesura y la del Jurado por apartarse de la pericia antes examinada sin razón convincente para ello. Que: asimismo y vistas las circunstancias que concurren procede estimar como indemnizables las partidas por sueldo de personal, pérdida de beneficios y gastos de traslado, fijados por dicho perito, el cual se basa en que la inactividad de la función docente, por causa de la resolución del contrato, durará tres meses, período que no es excesivo, sino prudencial y acomodado a las condiciones del negocio».

(5) *Dictámenes*, cit., pág. 260.

3. *Conclusión.*

Cuando la Ley de Arrendamientos Urbanos regula la indemnización debida al arrendatario por excepción a la prórroga legal, lo hace en dos preceptos con regulación distinta, en función de la causa de excepción a la prórroga de que se trate:

a) El artículo 73 prevé una indemnización que se cifrará en el precio medio de traspaso en proporción de locales destinados al mismo negocio del arrendatario. Este criterio se aplica únicamente en los supuestos de la causa primera de excepción a la prórroga regulada en el artículo 62 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, consistente en que el arrendador «necesite para sí la vivienda o local de negocio o para que los ocupen sus ascendientes o descendientes legítimos o naturales».

b) El artículo 81, por el contrario, en su apartado 4, prevé una indemnización equivalente a seis mensualidades de la renta que viniere pagando. Se aplica en los supuestos de la causa segunda de excepción a la prórroga, consistente en el derribo de la finca para edificar, cuando menos, un tercio más de las viviendas.

Precisamente por la similitud de esta causa con la de inclusión de la finca en el Registro municipal de solares, es por lo que la doctrina ha considerado siempre aplicable el criterio del artículo 81 a estos supuestos, en lugar del artículo 73 de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

Sin embargo, la sentencia comentada, siguiendo una tendencia de protección al arrendatario en contra de los principios de fomento a la edificación que persigue la inclusión de fincas en el Registro Municipal de Solares, aplica los criterios del artículo 73, y, lo que es más grave, a un supuesto de arrendamiento que no podía considerarse de local de negocio.

J. G. P.