

LA INDEMNIZACION A LOS ARRENDATARIOS DE FINCAS INCLUIDAS EN EL REGISTRO MUNICIPAL DE SOLARES

SUMARIO: I. Introducción.—II. El problema en la doctrina jurídica.—III. El problema en la jurisprudencia.—IV. Solución adoptada por el Proyecto de Reforma de la Ley del Suelo.

I

INTRODUCCIÓN

Entre los efectos que produce la inclusión de una finca en el Registro Municipal de Solares destaca, por su especial significación y trascendencia práctica, la extinción de los arrendamientos y demás derechos personales constituidos sobre la misma al obtener el propietario licencia de obras para realizar la nueva edificación o ser enajenado el inmueble conforme a lo dispuesto en los artículos 146 a 148 de la Ley del Suelo, momentos estos en que, por disposición expresa del artículo 149 de la propia Ley, tales derechos quedan extinguidos.

La indemnización que debe abonarse a los arrendatarios en estos supuestos ha sido un tema largamente debatido no sólo por la doctrina jurídica, sino también ante nuestros Tribunales contencioso-administrativos.

De hecho, sin embargo, la cuestión sigue todavía sin resolverse, puesto que, como veremos, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido tan vacilante, e incluso tan contradictoria, que no ha conseguido fijar un criterio definitivo sobre la materia.

La reciente publicación del Proyecto de Reforma de la Ley del Suelo, que aborda decididamente el problema, actualiza el tema y justifica si cabe la oportunidad de las páginas siguientes, en las que pretendo más que comentar, exponer con la mayor brevedad y sencillez posible la postura sostenida por la doctrina jurídica, los criterios jurisprudenciales que se han mantenido hasta el momento presente y la solución adoptada por el citado Proyecto.

II

EL PROBLEMA EN LA DOCTRINA JURÍDICA

El único precepto legal que se refiere a la indemnización a que tienen derecho los arrendatarios en los supuestos indicados es el artículo 149, número 3, de la Ley del Suelo, que se limita a establecer que:

«Si no hubiere expirado el plazo o prórroga contractuales y procediere por razón de la naturaleza de la obligación, los aludidos derechos (de arrendamiento) serán indemnizados a cargo del propietario como máximo en la cuantía señalada por la legislación de arrendamientos.»

Tomando como punto de partida esta norma tan escueta, la doctrina jurídica (LUCAS FERNÁNDEZ, *Aspectos civiles de la Ley del Suelo*, páginas 85-88; GONZÁLEZ-BERENGUER, *Teoría y práctica de la Ley del Suelo*, página 334; MARTÍN BLANCO, *Dictamen* publicado en el núm. 2 de la «Revista de Derecho Urbanístico», y GONZÁLEZ PÉREZ, *El Registro Municipal de Solares*, edición de 1965) mantuvo una postura que, en síntesis, puede resumirse de la siguiente forma:

a) *Cuantía máxima de la indemnización*

Estimando que el supuesto de extinción de los derechos de los arrendatarios en los casos de derribo del inmueble para edificar otro que cuente con un tercio más de las viviendas que hubiere en el antiguo (arts. 62, 2, y 78 a 84 de la Ley de Arrendamientos Urbanos) es el que guarda más analogía con el de extinción de tales derechos por inclusión de la finca en el Registro de Solares, se entendió que las normas de la LAU que debían ser aplicadas para determinar la cuantía de la indemnización en estos casos eran las contenidas en el artículo 81, apartados 4 y 5, de la misma, y que, por consiguiente, el importe máximo de la indemnización debía cifrarse en seis mensualidades de renta tanto para viviendas como para locales (art. 81, 4, LAU) o en diez anualidades para los inquilinos de viviendas y el 50 por 100 del precio normal del traspaso para los arrendatarios de los locales, si el inmueble contaba con más de cien años de antigüedad (art. 81, 5, LAU).

Hubo, incluso, algún autor (MARTÍN BLANCO, *Dictamen* antes citado) que basándose en los términos literales del artículo 149, 3, de la Ley del Suelo sostuvo que el derecho a indemnización existía únicamente en el caso de que estuviera vigente el plazo o las prórrogas contractuales, si bien este criterio—demasiado riguroso sin duda—no ha sido nunca aplicado en la práctica.

b) *Órgano competente y procedimiento para su determinación*

En cuanto al órgano que debe fijar la indemnización y al procedimiento que debe seguirse para su determinación, puesto que la cuantía prevista en el artículo 81 de la Ley de Arrendamientos Urbanos se entendía que actuaba como límite máximo, pudiendo señalarse una cifra inferior, la doctrina jurídica mantuvo que debían ser aplicados los artículos 115 y 116 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales.

De acuerdo con estas normas:

- El Ayuntamiento debe requerir a los interesados para que en el plazo de diez días formulen proposiciones sobre la cuantía de la indemnización (art. 115 R. B.).
- Cuando no se llegase 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 (art. 116 R. B), pero sin exceder nunca—en opinión de los autores citados—de la cuantía prevista en el artículo 81 de la LAU.

Al criterio doctrinal expuesto cabía oponer, a mi juicio, estas dos objeciones:

- En primer lugar, resulta difícil admitir que pudiera fijarse una indemnización inferior a la prevista en el artículo 81 de la Ley de Arrendamientos Urbanos sin estar previstos los criterios que debían observarse a tal fin.
- En segundo término, resultaba verdaderamente absurdo mantener la intervención del Jurado de Expropiación y la aplicación de un expediente contradictorio largo y complicado para fijar una indemnización tan exigua que el tope máximo de la misma se cifraba, en los casos normales, en el importe de seis mensualidades de renta.

Es indudable que, partiendo de la aplicación del artículo 81 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, la solución más lógica y efectiva era exigir la consignación de la indemnización prevista en tal precepto y prescindir de la intervención del Jurado de Expropiación, considerando que la misma estaba determinada *ex lege*, tesis ésta que, como veremos, ha sostenido en ocasiones el Tribunal Supremo.

III

EL PROBLEMA DE LA JURISPRUDENCIA

Fueron las Audiencias Territoriales—como la de Oviedo, la de La Coruña y, sobre todo, la de Burgos—las que con un criterio más progresivo y, en mi opinión, más acertado defendieron la aplicación de las normas sobre expropiación no sólo en cuanto al procedimiento para fijar la indemnización, sino también en cuanto a la determinación de su importe.

El obstáculo que, en principio, parecía suponer la remisión del artículo 149, 3, de la Ley del Suelo a la legislación de arrendamientos se superó fácilmente manteniendo que tal remisión debía entenderse

efectuada no a los estrechos límites del artículo 81 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, sino a las normas de esta Ley (arts. 73, 74 y 114, número 9) que, conforme al artículo 44 de la Ley de Expropiación Forzosa, deben tenerse en cuenta para determinar la indemnización de los arrendatarios en caso de expropiación de inmuebles arrendados.

El nuevo criterio significaba un cambio fundamental de orientación de enorme trascendencia práctica. Suponía, en efecto, nada menos que esto: la cuantía de la indemnización a abonar a los arrendatarios dejaba de cifrarse en el importe máximo de seis mensualidades de renta (art. 81 de la Ley de Arrendamientos Urbanos), para pasar a ser la que el Jurado de Expropiación fijara aplicando la normativa vigente en materia de expropiación de fincas urbanas arrendadas (arts. 44 de la Ley de Expropiación Forzosa y 73 de la Ley de Arrendamientos Urbanos).

A este respecto interesa recordar que en los supuestos de expropiación de locales de negocio el Tribunal Supremo, en jurisprudencia reiterada (sentencia, entre otras, de 8 de abril de 1970, *Aranzadi* 1.632, y 7 de julio de 1970, *Aranzadi* 3.347), ha mantenido que para determinar la indemnización que debe abonarse a los arrendatarios deben computarse los siguientes conceptos:

- Capitalización de la diferencia entre la renta que pagaba el arrendatario en el local antiguo y la normal de locales análogos desalquilados situados en la misma zona.
- Precio medio de traspaso de locales de las características anteriores destinados al mismo negocio (debidamente combinado con el anterior).
- Coste de instalaciones existentes no recuperables.
- Gastos de traslado e instalación para adaptar el nuevo local a las necesidades del negocio.
- Pérdida de clientela.
- Lucro cesante (pérdida de beneficios).
- Abono de salarios.

Todo ello, naturalmente, previa la justificación y prueba que al propio arrendatario corresponderá practicar.

Actualmente una parte importante de nuestras Audiencias Territoriales mantiene el criterio de que la indemnización correspondiente a los arrendatarios de fincas incluidas en el Registro de Solares debe determinarse siempre por el Jurado de Expropiación con arreglo al procedimiento regulado en la Ley de Expropiación Forzosa para fijar el justiprecio, sin atenerse al límite del artículo 81 de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

La Audiencia de Burgos, en sentencia de 30 de septiembre de 1969 (citada en el número 16 de la «Revista de Derecho Urbanístico», p. 162), razonaba para llegar a tal conclusión que:

«La inclusión de un predio urbano, edificado o no, en el Registro Municipal de Solares puede eventualmente implicar la privación de la propiedad y siempre, desde luego, la definitiva extinción de los arrendamientos y demás derechos personales establecidos por cualquier título, por lo que *constituye en esencia una modalidad peculiar expropiatoria cuya causa es precisamente el "interés social" de carácter urbanístico*, como una faceta de la actividad administrativa de fomento de la edificación, según aclara con gran rigor técnico el capítulo I del título IV de la Ley del Suelo.»

Y más adelante la misma sentencia reitera que la extinción de «los arrendamientos y demás derechos personales», tanto cuando es consecuencia de la enajenación de la finca incluida en el Registro como cuando se produce por haber obtenido el propietario licencia para su edificación, tiene

«efectos expropiatorios desde el momento en que implica una evidente "forma de privación singular... de derechos e intereses patrimoniales legítimos, acordada imperativamente", según define la expropiación forzosa el artículo 1.º de la Ley reguladora de tal institución, cláusula general suficientemente expresiva por sí misma, para la calificación jurídica del fenómeno investigado.»

De haberse aceptado por el Tribunal Supremo el criterio de las Audiencias Territoriales que ha quedado expuesto, hace tiempo que el problema de la indemnización de los arrendatarios de fincas incluidas en el Registro de Solares hubiera encontrado una solución justa y, a mi juicio, jurídicamente correcta.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo, sin embargo, ha sido tan vacilante que hasta el momento presente no ha logrado consagrar una orientación única y sólidamente fundada. La situación actual es la siguiente:

a) La Sala 4.ª viene manteniendo que cuando los derechos de arrendamiento se extinguen por haber obtenido licencia de obras el propietario de la finca incluida en el Registro de Solares, dentro del plazo en que forzosamente tiene que edificar, no se aplica el procedimiento expropiatorio, sino que basta con consignar la indemnización prevista en el artículo 81 de la Ley de Arrendamientos Urbanos a disposición de los arrendatarios.

Mantienen esta postura las sentencias de 27 de enero de 1968, 6 de marzo de 1968 (*Aranzadi* 1.330), 5 de abril de 1968 (*Aranzadi* 3.731), 21 de marzo de 1969 (*Aranzadi* 937) y 31 de diciembre de 1971 (*Aranzadi* 703):

La sentencia de 6 de marzo de 1968 en su tercer considerando argumenta que:

«... mientras el propietario no infringe la obligación de edificar no entra en acción el principio expropiatorio, que sólo aparece como consecuencia de tal incumplimiento, atrayéndose entonces el ámbito de Derecho administrativo toda la materia que antes estaba atribuida a la relación civil existente entre quienes poseyeran los derechos dominicales y los arrendaticios».

Por su parte, la más reciente de 31 de diciembre de 1971 (*Aranzadi* 703), en su segundo considerando, afirma:

«Que conjugando el contenido del artículo 149 de la Ley del Suelo con los artículos 146, 147 y 148 de la misma Ley y el 41 del Reglamento de Edificación Forzosa, se verá que el procedimiento expropiatorio para fijar la indemnización sólo se dará en el supuesto de que la finca hubiere tenido que ser enajenada..., pero en el caso actual en que los propietarios del inmueble han solicitado la oportuna licencia de obras para construir sobre el solar de su propiedad y no han quebrantado los plazos que a dicho fin señalan los artículos 142 y 143 de la Ley del Suelo, la indemnización o está fijada por las partes en el contrato de arrendamiento o se ha fijado por la Ley arrendaticia urbana; por lo tanto, no hay por qué fijarla, si bien esta indemnización debe consignarse en el momento de solicitar el desahucio administrativo...»

En mi opinión, los argumentos utilizados por las sentencias citadas no son muy convincentes, sobre todo si se comparan con las razones doctrinales—a mi juicio mucho más sólidas—que emplea para sostener la solución contraria la sentencia de la Audiencia de Burgos a que antes he aludido, y se tiene en cuenta además el absurdo que en la práctica implica hacer depender la indemnización de los arrendatarios de que sea el propietario o un tercero (que haya adquirido la finca en venta forzosa) el que edifique, como si los intereses de los arrendatarios variaran en uno y otro supuesto, y variaran con una tan sustancial trascendencia práctica para ellos.

Ello explica que la propia Sala 4.^a en alguna ocasión haya sostenido la aplicación pura y simple del procedimiento expropiatorio.

En este sentido cabe citar la importante sentencia de 6 de febrero de 1971 (*Aranzadi* 1.481), que en su considerando tercero dice que:

«... la indemnización reclamada ha de regularse por las normas del Reglamento Municipal de Bienes, que se

remite a la Expropiación Forzosa en su artículo 116, sin que la referencia del artículo 149 de la Ley del Suelo a la legislación de arrendamientos urbanos tenga otra finalidad que demarcar o limitar el importe de tales indemnizaciones en cuanto están determinadas por las normas de expropiación forzosa».

b) La Sala 5.^a, en cambio, en tres recientes sentencias de fecha 16 de enero de 1971 (*Aranzadi* 8), 29 de septiembre de 1971 (*Aranzadi* 3.523) y 27 de octubre de 1971 (*Aranzadi* 4.480), ha mantenido una postura claramente favorable a la aplicación de las normas sobre expropiación, si bien hay que precisar que se refieren a supuestos en que los plazos contractuales de los arrendamientos se encontraban en vigor (aunque desde el punto de vista de la situación jurídica de los arrendatarios no parece que esta distinción pueda tener trascendencia sustancial).

La sentencia de 16 de enero de 1971, que sirvió de punto de partida a las dos siguientes, sentó en sus considerandos quinto y sexto la siguiente doctrina:

«Que vista la remisión que se dispone en el número 3 del artículo 149 de la Ley del Suelo a la legislación de arrendamientos, deberá aplicarse, partiendo de que se trata de un local de negocio, el artículo 73, 3, ...»

«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 56 y 57 (relativos al interés de demora) de la Ley de 16 de diciembre de 1964.»

El mismo criterio siguió la sentencia de 29 de septiembre de 1971, siendo de destacar que expresamente afirmó que no eran aplicables los artículos 56 y 57 de la Ley de Expropiación Forzosa (interés de demora), aunque sí el artículo 47 de la misma (premio de afección).

Por su parte, la sentencia de 27 de octubre de 1971, última de las citadas, después de centrar la litis en su tercer considerando, diciendo que

«... lo únicamente controvertido es si tal indemnización se ha de fijar con arreglo a lo preceptuado en el artículo 81 de la Ley de Arrendamientos Urbanos o debe aplicarse al caso lo dispuesto en el artículo 73, como postula el señor Abogado del Estado»,

razona en el cuarto la aplicación del artículo 73 de la siguiente forma:

«La tesis del apelante se acomoda al criterio seguido por esta Sala en las sentencias de 16 de enero y 29 de septiembre del año en curso...; pues como pone de relieve la meritada representación estatal, *no existe la debida paridad—desde el punto de vista de la indemnización—entre la hipótesis prevista en el artículo 149, 3, de la Ley del Suelo y el número 4 del artículo 81 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, visto que en este último tiene el arrendatario la opción entre volver a la nueva edificación o declarar resuelto el contrato mediante indemnización, mientras que cuando se aplica el artículo 149 de la Ley del Suelo carece de títulos de la localización de tal derecho de retorno planeal, agrava su situación y por ello, en términos de justicia, debe la indemnización acomodarse al sacrificio experimentado...*»

Un punto que también interesa poner de relieve de esta última sentencia es que expresamente excluye la aplicación no sólo de los artículos 56 y 57 de la Ley de Expropiación (interés de demora), sino también la del artículo 47 (premio de afección), que explícitamente había admitido la sentencia anterior de 29 de septiembre de 1971.

A mi juicio, aun suponiendo que la extinción de los arrendamientos implique, como dicen las sentencias citadas, no una expropiación en sentido estricto, sino una resolución *ex lege* del contrato de arrendamiento, no es ésta razón suficiente para no aplicar en la determinación de la indemnización las normas sobre interés de demora y premio de afección, puesto que en forma alguna repercute tal calificación sobre los intereses en juego.

La conclusión que se desprende de la doctrina jurisprudencial expuesta es tan evidente que no requiere comentario especial; sencillamente, el Tribunal Supremo no ha conseguido hasta ahora fijar un criterio definitivo sobre el régimen jurídico de las indemnizaciones que deben otorgarse a los arrendatarios de fincas incluidas en el Registro de Solares, si bien existe un importante sector jurisprudencial favorable a la aplicación del procedimiento expropiatorio.

IV

SOLUCIÓN ADOPTADA POR EL PROYECTO DE REFORMA DE LA LEY DEL SUELO

El problema tratado, en el que, como hemos visto, existe una falta total de armonía entre doctrina y jurisprudencia, por una parte, y por otra, dentro de esta última, entre las Audiencias y el Tribunal Supremo, e incluso entre las distintas Salas de éste, ha sido directa y

expresamente abordado por el Proyecto de Reforma de la Ley del Suelo, actualmente en las Cortes, que lo resuelve ordenando la aplicación pura y simple de la Ley de Expropiación.

A tal fin propone la modificación del actual artículo 149, 3, de la Ley del Suelo, que quedará redactado en los siguientes términos:

«Si procediese por razón de la naturaleza de la obligación con aludidos derechos serán indemnizados a cargo del propietario por su valor real, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Ley de Expropiación Forzosa y lo previsto en el artículo 43.»

Se trata de una norma que intenta dar una solución ajustada a los intereses en presencia.

En efecto, como pone de relieve la exposición de motivos del Proyecto, se trata de lograr:

- Por una parte, que «la indemnización que perciban los arrendatarios tenga verdadera equivalencia con los perjuicios económicos que les ocasiona el abandono forzoso de su vivienda».
- Y por otra, evitar «el uso abusivo de las normas sobre fomento de la edificación, invocadas en gran número de casos con el propósito fundamental de eludir el rigor de la legislación de arrendamientos, y los beneficios extraordinarios que ofrece la concesión de grandes volúmenes de edificación, insuficientemente contrapesados por las correspondientes cargas, factores ambos que han contribuido notablemente a la densificación de los cascos urbanos».

Lo acertado de la solución adoptada por el Proyecto no puede ponerse en tela de juicio, en mi opinión, ni desde el punto de vista técnico-jurídico, puesto que el encaje de la privación de los derechos de arrendamiento en el concepto de expropiación no ofrece la menor duda, dada la amplitud de los términos del artículo 1.º de la Ley de Expropiación Forzosa, ni desde el punto de vista práctico, ya que, por una parte, garantiza los intereses de los arrendatarios, tan dignos de protección en éste como en cualquier otro supuesto, y por otra, evita la frecuente realización de negocios inmobiliarios especulativos que se ha acentuado en estos últimos años, paradójicamente, al amparo de normas de evidente finalidad social.

Es de esperar que esta norma llegue pronto a convertirse en Ley, poniendo así fin a las dudas y vacilaciones actualmente existentes sobre la materia. En todo caso, en relación con los supuestos que hayan de ser resueltos antes de la entrada en vigor de la Ley, entiendo que la simple publicación del Proyecto, al adoptar no una solución nueva, sino.

sustancialmente, un criterio ya mantenido desde hace tiempo por un importante sector jurisprudencial, muy probablemente será suficiente para resolver la inseguridad actual en favor de este último criterio, es decir, en favor de la aplicación de las normas de la Ley de Expropiación, logrando así la deseada unidad hasta ahora no alcanzada por la jurisprudencia, ya que el conocimiento del Proyecto forzosamente tiene que influir en el ánimo de cualquier órgano judicial que en adelante se enfrente con el problema.

José Luis DAROCA TORRES