

I.-COMENTARIOS MONOGRAFICOS

LA FISCALIZACION CONTENCIOSA DE LAS CALIFICACIONES ADMINISTRATIVAS SOBRE VIVIENDAS BONIFICABLES

I.—*Planteamiento de la cuestión.*

En dos recientes sentencias de nuestro Tribunal Supremo (Sala 4.ª) se viene a plantear la cuestión de la utilización del recurso contencioso-administrativo para lograr una revisión jurisdiccional de los puntos de vista mantenidos por la Administración al calificar viviendas bonificables de acuerdo con las diversas categorías previstas en la Ley de 25 de noviembre de 1944. Estas sentencias son la de 20 de octubre de 1955 y la de 22 de diciembre de 1955.

Lo que llama la atención —y parece digno de comentario— en las sentencias citadas es un hecho común a ambas: el recurso contencioso-administrativo ha sido en uno y otro caso utilizado no por el propietario de la casa clasificada, sino por algún inquilino de la misma, siempre, claro está, por entender que la categoría adjudicada por la Administración es superior a la que correspondería en una correcta aplicación de la Ley.

Precisamente lo que tratamos de aclarar con estos comentarios es hasta qué punto esto constituye una novedad dentro de nuestro sistema de justicia administrativa.

II.—*La situación jurídica de los inquilinos de las casas declaradas bonificables.*

Las construcciones urbanas acogidas a la Ley de 25 de noviembre de 1944 pueden clasificarse por la Administración pública en diversas categorías, de acuerdo precisamente con las modalidades de la construcción y la calidad de los materiales empleados. La clasificación administrativa produce, sobre todo, un efecto fundamental: de acuerdo con ella, queda determinado el tipo de renta que el propietario puede exigir por el arrendamiento de sus viviendas y que el inquilino está obligado a pagar. Resulta, por consiguiente, obvio comprender que el acto administrativo de clasificación afecta a los derechos e intereses, tanto del propietario como

del inquilino. Ahora bien, ¿surge en cualquiera de estos casos, y por virtud de dicho acto administrativo, una concreta relación jurídico-administrativa cuya discusión, en caso de conflicto, deba realizarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa?

A) Una cosa está, desde luego, clara: la existencia de una relación jurídica de carácter administrativo entre el constructor de la vivienda acogida a la Ley de 25 de noviembre de 1944 y la Administración pública. Cuando la dicha Ley de 1944 —y la legislación complementaria que se dictó para su desarrollo— señalaba los criterios que habían de tener en cuenta los organismos administrativos competentes para realizar la clasificación de las viviendas construídas al amparo de tal legislación, estaba al mismo tiempo garantizando y protegiendo directamente la situación jurídica de los constructores. Cumplidos por éstos ciertos requisitos, surgía en ellos el derecho a obtener la adecuada declaración administrativa reconocedora de la categoría de la vivienda.

Debe de inferirse de lo anterior que un acto administrativo de clasificación de viviendas bonificables que no se ajuste a la Ley de 25 de noviembre de 1944 y disposiciones complementarias es, al mismo tiempo, un acto que vulnera derechos subjetivos de carácter administrativo, establecidos a favor del constructor. Consecuentemente, toda infracción legal de este tipo podrá dar lugar a un recurso contencioso-administrativo, para cuya interposición está plenamente legitimado —de acuerdo con el artículo 1.º de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa— el constructor de la vivienda bonificable.

B) La cuestión no aparece, empero, tan clara cuando se trata de determinar el tipo de relación jurídica existente entre los inquilinos de las viviendas bonificables y la Administración, que las clasifica. En efecto, la tesis contraria a la existencia de una relación que posibilite la utilización de recursos contencioso-administrativos por parte de los inquilinos, podría encontrar apoyo en diferentes argumentos.

a) Cabría, en primer lugar, aducirse que el inquilino de las viviendas bonificables es única y exclusivamente titular de derechos subjetivos de carácter civil: los que se deduzcan de la relación jurídica de arrendamiento que le une con el propietario de la vivienda. Su interés en relación con las clasificaciones administrativas que dicten los organismos competentes —podría seguirse argumentando— está, desde luego, justificado; mas hay que tener en cuenta que un simple interés jurídico no es suficiente para abrir paso a la vía contencioso-administrativa, que, en nuestro Derecho, exige una legitimación a base de la titularidad de un derecho subjetivo de carácter administrativo.

Esta postura supone, o bien negar al inquilino toda participación jurídica en la determinación de los precios de la vivienda que ocupa y de las acciones correspondientes para el caso de que en tal determinación se

haya producido violación de la Ley, o bien remitir todo posible conflicto a una cuestión civil entre propietario e inquilino. Este segundo sería el significado correcto de la tesis que se examina, en primer lugar, por la falta de relevancia práctica que supondría admitir la posibilidad de un recurso contencioso-administrativo en manos de los inquilinos, los cuales adquieren este carácter frecuentemente cuando han transecurrido ampliamente todos los plazos imaginables de impugnación de la decisión administrativa clasificatoria; en segundo lugar, los inquilinos pueden encontrar en el ejercicio de las acciones civiles precedentes una garantía suficiente y total en relación con el problema que nos ocupa (1).

b) El segundo argumento contra la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de los recursos utilizados por los inquilinos de la viviendas bonificables, podría tomarse del art. 4.º, número 4.º, del texto refundido de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1952, según el cual no corresponden al conocimiento de los Tribunales contencioso-administrativos «las cuestiones de índole civil y criminal pertenecientes a la jurisdicción ordinaria, ni las que por su naturaleza sean de la competencia de otras jurisdicciones».

Se ha de advertir, desde ahora, que este precepto, cuya interpretación ya hizo vacilar a la doctrina (2), ha venido siendo aplicado por la jurisprudencia en tal forma que permite entender la expresión «otras jurisdicciones» en un sentido simplemente material u objetivo (es decir, relativo a la naturaleza de las cuestiones discutidas) y que no evita, por tanto, la actuación de organismos de indudable carácter administrativo, desde el punto de vista subjetivo y formal. Así, por ejemplo, lo ha entendido el Tribunal Supremo, en relación con el ejercicio de competencias propias del Ministerio de Trabajo (3).

(1) No hay que advertir que, desde luego, resultaría inútil todo intento del inquilino de una vivienda bonificable de plantear ante la jurisdicción civil una revisión de la clasificación hecha por los organismos administrativos: si la vivienda ha sido clasificada como de primera, de segunda o de tercera categoría, esto es un presupuesto inevitable para los Tribunales ordinarios del cual han de partir sin prejuzgar su posible ilegalidad. Ahora bien, lo que sí puede el inquilino es utilizar una acción civil para que, clasificada la vivienda como de tal categoría, el propietario le proporcione el conjunto de servicios y comodidades que para las viviendas de dicha categoría preveía la Ley de 25 de noviembre de 1944 (y otro tanto se puede decir en relación con las Leyes que han venido a sustituirla). En este sentido debe entenderse la afirmación que se hace en el texto de que no falta protección a la situación jurídica de los inquilinos.

(2) Cfr., por ejemplo, A. GONZÁLEZ, *La materia contencioso-administrativa*, páginas 236 y ss.

(3) El fundamento jurídico de esta tendencia aparece claro en la sentencia de 23 de mayo de 1942: «La decisión del Ministerio de Trabajo aplicando disposiciones que se refieran a la interpretación del contrato de trabajo tiene carácter jurisdiccional,

Pues bien, parece que nada se debe oponer, en principio, a que una solución análoga se imponga en relación con el problema que nos ocupa. También aquí podría entenderse que, en razón del carácter fundamentalmente *social* de las disposiciones que se aplican, los organismos encargados de la aplicación de la legislación sobre viviendas bonificables pueden ser competentes para la decisión de las controversias entre propietario e inquilinos de casas bonificables, no con el carácter de vía gubernativa, sino en aplicación de un procedimiento propio de una *jurisdicción* establecida y regulada con *carácter especial*.

Y, sin embargo, a pesar de todas las razones que nos han conducido hasta aquí, no es ésta la solución que el Tribunal Supremo —en otros casos tan propicio a acoger toda clase de excepciones de incompetencia de jurisdicción— ha admitido. Podemos avanzar desde ahora, además, que con razones plenamente justificadas.

III.—*La solución jurisprudencial.*

Ni la sentencia de 20 de octubre de 1955, ni la de 22 de diciembre de 1955, se plantean expresamente la cuestión previa de si la jurisdicción contencioso-administrativa es competente o no para conocer de los recursos interpuestos por los inquilinos de las viviendas bonificables. Pero ya es significativo que en la primera de ellas se entre en el fondo de la cuestión, incluso dando lugar al recurso con la revocación de la resolución impugnada, y que en la segunda se rechace el recurso por una cuestión que, en todo caso, debió haber sido examinada con posterioridad a la que aquí planteamos: que la resolución impugnada no suponía aún agravio efectivo de los derechos del inquilino recurrente, quien habría de esperar a que tal lesión se produjese.

Quiere decirse, con lo anterior, que, aun sin discusión expresa, el Tribunal Supremo se ha pronunciado, en relación con el problema que estamos planteando, en el sentido de la existencia de una auténtica relación jurídico-administrativa entre inquilino y Administración, que justifica la utilización, por parte del primero, de la vía contencioso-administrativa.

¿Debe compartirse esta solución de nuestro Tribunal Supremo? A nuestro juicio, la contestación debe ser afirmativa. Y no solamente por-

porque dichas decisiones no constituyen solamente la ultimación de la vía gubernativa, sino el final del procedimiento de una *jurisdicción* establecida y regulada con *carácter especial*, y ello en razón del carácter fundamentalmente social de aquellas disposiciones.»

Un estudio de la posterior evolución jurisprudencial en esta materia, puede verse en los comentarios jurisprudenciales de SERRANO GUIRADO publicados en «Cuadernos de Política Social», especialmente en los números 23 (págs. 146 y ss.) y 24 (págs. 162 y ss.).

que, en caso de duda, debe buscarse restringir al *minimum* los casos que impliquen denegación de justicia, sino por las propias razones positivas que se aducen a continuación.

Un acto de la Administración pública por el que se clasifican unas viviendas construídas al amparo de la legislación sobre viviendas bonificables, debe conceptuarse entre aquellos que presuponen o constituyen relaciones jurídicas *entre* particulares. Cuando un acto administrativo —dice TREVÉS— concede a un particular un derecho frente a otro particular (4), impone a este último la correspondiente obligación respecto del primero, creando entre ellos una relación jurídica propia y verdadera. Esta relación entre particulares es de derecho privado, por la razón obvia de que toda relación entre particulares tiene tal carácter jurídico. Pero, en cambio, hay también una relación jurídica pública que puede surgir precisamente entre uno de esos particulares y la Administración, sobre la base del acto administrativo constitutivo de la relación. Puede, por consiguiente, afirmarse que, por consecuencia del acto, se producen dos tipos de relaciones diversas: de una parte, entre la Administración y los particulares; de otra, entre estos particulares entre sí. El acto administrativo es único en su naturaleza, pero doble en sus efectos (5). La conclusión obligada es, así, la siguiente: el hecho de que exista una relación jurídica de carácter civil entre arrendador y arrendatario de la vivienda, condicionada cabalmente por un acto administrativo, no evita el carácter de tal de dicho acto, ni los efectos jurídico-administrativos que produce en relación con cada una de ambas partes, ni, por ende, la po-

(4) En el caso que nos ocupa, el derecho a exigir una determinada renta, por consecuencia de la clasificación establecida.

(5) Vid. la discusión que mantenemos sobre este argumento en nuestro libro *Régimen de impugnación de los actos administrativos*, Madrid, 1956, pág. 131; y G. TREVÉS, *Gli atti amministrativi costitutivi di rapporti fra privati*, en «Riv. Trim. di Dir. Pub.», abril-junio 1954, págs. 322 y 323.

En el lugar antes indicado ofrecemos el siguiente ejemplo: De acuerdo con la Ley de 23 de julio de 1942, el Ministerio de Agricultura es competente para hacer declaraciones de «cultivos más beneficiosos», en relación con determinadas fincas rústicas. Esta declaración tiene unos inevitables efectos de carácter civil: con base a ellos, el particular arrendador puede desahuciar al particular arrendatario. Pues bien: si es evidente la naturaleza civil de la relación existente entre estos dos particulares, y que está condicionada por el acto administrativo, no lo es menos el carácter de acto administrativo del que se discute. La relación que nace entre el Ministerio de Agricultura y el particular interesado en obtener esta declaración (el arrendador), o en que no se produzca (el arrendatario), es jurídico-administrativa y, como tal, discutible ante los Tribunales de la jurisdicción contenciosa a través de la impugnación del acto del Ministerio de Agricultura. Cuestión distinta —y que no prejuzgamos— es que estas declaraciones se dicten o no en virtud de potestades discrecionales de la Administración y que, por esta razón, sean inimpugnables.

sibilidad de cualquiera de ellas de impugnarlo contenciosamente. Añádase que, al admitir esta solución el Tribunal Supremo, no hace sino seguir una línea por él mismo ya trazada y cuyos jalones más notables están representados por las decisiones relativas a la posibilidad de fiscalizar en vía contencioso-administrativa los expedientes de declaración de fincas ruinosas, permitiendo el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa de los inquilinos de las viviendas afectadas por tal declaración (6).

Claro es que, en este momento, puede volver a cobrar fuerza una observación que ya hicimos anteriormente: la inoperancia práctica que en la mayoría de los casos puede tener este reconocimiento de acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa. En efecto: el plazo para utilizar el recurso contencioso-administrativo es de tres meses a contar del momento en que el acto administrativo se produce: en este caso, a partir del momento de la clasificación de la vivienda. Pero es el caso que normalmente, cuando dicha clasificación se produzca, la casa bonificable estará todavía sin alquilar. Así es que una de dos: o se entiende que el acto administrativo pende indefinidamente, en su firmeza, en relación con los futuros inquilinos de las viviendas clasificadas hasta el momento en que éstos vayan conociendo la clasificación, o habrá que buscar para ellos otro sistema de garantías. Admitir lo primero, nos parece absolutamente injustificable a la vista de los principios de nuestro ordenamiento jurídico-administrativo (7). Por tanto, no nos queda más remedio que echar mano de nuevo a las garantías que, para defensa de su situación jurídica civil, concede el Derecho al arrendatario. En estos casos, la clasificación administrativa de la vivienda servirá a los Tribunales ordinarios como dato determinante del contenido de las obligaciones del arrendador, exigibles, por tanto, por el arrendatario. Bastará que éste invoque y demuestre que la vivienda es de tal categoría. para que prospere su demanda civil, encamina-

(6) En este sentido, las sentencias del Tribunal Supremo de 8 de mayo de 1944, 19 de octubre de 1945 y 24 de febrero de 1954. En esta última se sienta la siguiente doctrina: «...los acuerdos municipales, como el impugnado, referentes a declaración de estado de ruina de edificios, no constituyen ejercicio de facultades discrecionales de la Administración, sino que ésta debe someterse en ellos a disposiciones que establecen el procedimiento a seguir..., disposiciones todas ellas que implican el reconocimiento de intereses y derechos a los inquilinos afectados, que tienen carácter administrativo y pueden ser lesionados, no sólo por inobservancia de formalidades, sino porque la resolución no guarde la oportuna adecuación con los resultados y datos reunidos en el expediente contradictorio, el cual carecería de finalidad si no sirviese para fundamentar una decisión justa...» Sobre otros aspectos de esta cuestión, vid. nuestro trabajo *El tratamiento jurisprudencial de la discrecionalidad administrativa*, en *Revista de Administración Pública*, núm. 13, 1954, págs. 143 y ss.

(7) Con esto negamos, igualmente, la posibilidad de que por el inquilino se obtenga una nueva decisión administrativa confirmatoria de la clasificación inicial, pues en tal caso nos encontraríamos ante un acto administrativo reiterador de otro anterior consentido.

da a obtener que el arrendador sea condenado a proporcionarle vivienda en las condiciones y con las características que la legislación sobre viviendas bonificables exige. He aquí cómo, a través de esta vía judicial, puede combatirse con toda eficacia —al menos, así debemos desearlo— toda posible connivencia entre los constructores de la vivienda y los organismos clasificadores, en perjuicio de los futuros inquilinos.

FERNANDO GARRIDO FALLA
Catedrático de Derecho Administrativo.

