

REFLEXIONES SOBRE EL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE CASAS MILITARES EN EL RAMO DEL AIRE

Rafael RUIZ MANTECA

Comandante Auditor

Abogado del Ilustre Colegio de Madrid

Antonio Rafael HERNANDEZ OLIVENCIA

Teniente Auditor

Profs. de la Academia General del Aire

SUMARIO

EL ARRENDAMIENTO DE CASAS MILITARES.- NORMA-
TIVA APLICABLE AL CONTRATO.- ELEMENTOS SUB-
JETIVOS.- ELEMENTOS OBJETIVOS.- ELEMENTOS FOR-
MALES.- EXTINCIÓN DEL CONTRATO.- EL DESAHUCIO.-
JURISDICCIÓN.

Los Patronatos de Casas Militares, su actuación, la función que desarrollan, están continuamente en boca de quienes pertenecemos a los Ejércitos. La razón no es otra que la inmediatez de la relación que nos une con ellos, al estar la actividad que tienen encomendada directamente relacionada con una de las necesidades primarias que como personas tenemos: la vivienda.

Las páginas que a continuación siguen contienen una aproximación al cauce o instrumento jurídico puesto a disposición del patronato de Casas del Aire para desempeñar su tarea: el contrato de arrendamiento de Casas Militares. Las referencias que a lo largo del trabajo se hacen a "Casas Militares" se entienden a las del Ramo del Aire. El afán por agilizar la exposición aconseja esta terminología. Deshacemos con la salvedad que hacemos la eventual confusión a que pudiera llevar el hecho de denominarse así también a las del Ejército de Tierra, a las que no va directamente orientada la exposición. Junto a inevitables planteamientos técnicos, también se contienen en estas páginas muchos de los interrogantes que con frecuencia se plantean en el orden práctico en relación con estos asuntos, así como las soluciones que, según creemos, debe darseles.

En una época en la que está cuestionada, no ya la actuación de los Patronatos, al abundar las situaciones que se desvían de la finalidad inicialmente prevista con las Casas Militares, sino incluso la supervivencia y continuidad de aquéllos, quizás venga bien el presente trabajo, llevado a cabo ante la inexistencia de estudios precedentes, y con la intención de poner luz en un campo intrincado y de tránsito dificultoso, como es el de la normativa que rige y la actuación que desempeña el Patronato de Casas de Aire.

EL ARRENDAMIENTO DE CASAS MILITARES

En el arrendamiento de Casas Militares concurren circunstancias ciertamente complejas que dificultan la inteligencia de la naturaleza jurídica de la institución. Supone el goce de un bien inmueble, por precio cierto y tiempo indeterminado pero determinable. Es ésto lo único en el contrato que aparece como indudable.

Según pretendemos demostrar con este trabajo, el Patronato de Casas del Aire es una entidad estatal autónoma, que se dedica a la prestación de un servicio público, cual es el de proporcionar a determinado colectivo de personas viviendas en régimen de arrendamiento especial, empleando para ello tanto los bienes de su exclusiva propiedad como aquellos que le sean cedidos por el Estado u otras administraciones públicas, de los que no puede disponer libremente, sino que quedan sometidos: primero, al cumplimiento de los fines señalados por la Ley; segundo, a su propio régimen jurídico. El aspecto principal que hemos considerado, pues de él deriva la lógica del sistema y su recta comprensión, es la calificación del contrato como de carácter administrativo.

Así, junto a los contratos administrativos por excelencia (obras, gestión de servicios públicos y suministro), la Ley de Contratos del Estado, en su art. 4-2, señala otros "innominados", que tendrán carácter administrativo "por declararlo así una ley, por su directa vinculación al desenvolvimiento regular de un servicio público o por revestir características intrínsecas que hagan precisa una especial tutela del interés público para el desarrollo del contrato". Para ser calificado como administrativo basta con que concurra una de estas circunstancias.

Respecto a la primera ("por declararlo así una Ley"), la Ley 110/1966 que reorganiza el Patronato de Casas del Ramo del Aire, nada dice ni de forma expresa ni con otros términos de los que pudiera deducirse. Tan sólo califica de "especial" el arrendamiento de viviendas que constituye el fin propio y directo del Patronato. Pero eso no basta para calificarlo de administrativo. Tampoco se expresa abiertamente el Reglamento en este sentido, aunque sí que se trasluce con claridad el carácter administrativo por lo exorbitante de las atribuciones que se confiere al Consejo Directivo y Gerencia. Sin embargo, el Consejo de Estado, al dictaminar el proyecto del REC, en

su dictamen de 15 de Junio de 1967 decía que "es muy dudoso que pueda la administración autorizada por un Reglamento, determinar el ordenamiento jurídico aplicable, porque existe toda una articulación del Código Civil que no puede ser modificada ni suprimida por declaración administrativa".

Menos problema representa la directa vinculación al desenvolvimiento regular de un servicio público, ya que la cesión de viviendas en arrendamiento especial es, no sólo una actividad comprendida en el giro o tráfico de la administración que contrata, sino un fin propio, directo y esencial de su actividad de prestación del servicio público, como determina la citada Ley 110/1960, en su art. segundo.

El tercer caso ("cuando revista especiales características intrínsecas que hagan precisa una especial tutela del interés público para el desarrollo del contrato"), es más dudoso que pudiera bastar por sí misma para calificarlo como administrativo, pues los mismos resultados que pretende toda la regulación específica de las Casas Militares puede obtenerse tras las últimas reformas legales, con el régimen común y los procedimientos judiciales.

Las consecuencias más inmediatas que se derivan del carácter administrativo del contrato, en el orden práctico, son:

1. Que la actuación del Patronato estará integrada por actos administrativos, y contra ellos podrán interponerse, en su caso, los recursos administrativos que procedan.

2. Que la jurisdicción competente será la contenciosa, pues si el contrato se hubiera entendido como privado, se habrían calificado como "actos separables" la entrega de la casa y el régimen sustantivo del contrato, sometándose respectivamente a la jurisdicción contenciosa y a la civil.

3. Que la Administración, en el ejercicio de la autotutela que le permiten las leyes, podrá desahuciar al inquilino, a través del procedimiento regulado en la Orden de 8 de febrero de 1975, n° 376/75, que más adelante expondremos, sin que contra sus actos pueda el inquilino interponer interdictos, mientras obre dentro de la Ley.

4. Siendo los bienes del Patronato de carácter patrimonial, podrá éste utilizar el "*interdictum proprium*", esto es, la facultad de reivindicar por sí mismo sus bienes patrimoniales a través del expediente administrativo de desahucio que citamos, siempre que el inquilino no haya continuado en la posesión de la casa durante más de un año desde el momento en que decayó su derecho a disfrutarla. Dándose este caso, el Patronato deberá necesariamente acudir al procedimiento judicial establecido en las leyes comunes y frente a los tribunales civiles, sin perjuicio de matizaciones que posteriormente haremos.

Es ésta una materia que participa del Derecho Público y del Privado, lo que dificulta en gran medida la claridad de las normas en lo que a su número y aplicación se refiere. De entre ellas, tomaremos únicamente aquellas que afectan a nuestros fines:

1. El Patronato, como organismo autónomo que és, se rige por la Ley de 26 de diciembre de 1958, clasificado como tal por el Decreto 1097/1977, de 1 de abril, y dependiente de la Dirección General de Personal de la subsecretaría de Defensa, según Real Decreto de 25 de enero de 1984.

2. Su organización se regula por la Ley 110/1966, de 28 de diciembre, cuyo Reglamento fue aprobado por Decreto 3264/1970, de 29 de octubre.

3. Para su adjudicación y uso se atenderá al Reglamento aprobado por Orden de 15 de agosto de 1949, con las modificaciones siguientes:

- Art. 4º, redactado por la Orden de 21 de junio de 1977.
- Art. 29, redactado por el Orden de 22 de marzo de 1976.
- Art. 30, redactado por la Orden de 8 de febrero de 1975.

4. Y, finalmente, en lo que se refiere al desahucio:

- Si obedece a las causas generales de su legislación específica, se seguirá el procedimiento de la Orden de 8 de febrero de 1975, nº 376/1975.

- El art. 56 del Reglamento de 29 de octubre de 1970, dio entrada a las causas de resolución contempladas por el art. 138 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, aprobado por Decreto de 24 de julio de 1968, señalándose asimismo un procedimiento especial, aún cuando este último Reglamento ha sido derogado en este punto por el vigente Texto Refundido de la legislación de Viviendas de Protección Oficial, Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, en su art. 30.

- La Ley de Arrendamientos Urbanos, de 24 de diciembre de 1964. Destacamos la contradicción existente entre el art. 55 del Reglamento de Casas Militares con el art. 30 del Texto Refundido citado. Afirma el primero que "los preceptos de las disposiciones sobre arrendamientos de fincas urbanas no serán de aplicación a las viviendas del Ramo del Aire, por estar sometidas a régimen especial". El mencionado art. 30, a su vez, señala que "los propietarios de las VPO podrán promover el desahucio de los beneficiarios, arrendatarios u ocupantes de estas viviendas por las mismas causas y con arreglo a los procedimientos establecidos en la legislación común", esto es, la Ley de Arrendamientos Urbanos que, a su vez, en el art. 2, párrafo 3º excluye de su ámbito "el uso de las viviendas y locales que los funcionarios tuvierén asignados por razón del cargo que desempeñaren o del servicio que presten". Nótese que las primeras son las denominadas "Casas de Cargo", como, por ejemplo, la que corresponde al Jefe de la Unidad, mientras que las segundas son las asignadas al resto de las personas a quienes las normas reguladoras de las Casas Militares reconocen éste derecho. Así, el art. 2º de la Ley 110/1966 señala como fines propios del Patronato, entre

otros, la cesión en régimen de “arrendamiento especial” (y tiene toda una normativa que se encarga de destacar en qué consiste su especialidad) al personal que “preste servicio” en los organismos y situaciones que se determinan y que veremos.

Es ésta, sin embargo, una contradicción a la que una estrecha interpretación gramatical podría convertir en irreductible, pero que en relación con el contexto y finalidad de la Ley, se nos revela más aparente que real. En efecto, se pretende fortalecer al máximo la posición del Patronato frente al arrendatario de tal manera que éste no pueda gozar de más ventajas que las inherentes a su condición estatutaria, no extensivas al propósito protector que subyace en la LAU. Se agilizan con ello la transmisión de viviendas, adscribiéndola a un fin determinado: el alojamiento del funcionario y su familia en el lugar de destino. Por tanto, se observa una tendencia a ampliar las causas de resolución y a limitar aquellas prerrogativas del inquilino Militar, dificultando la transmisión a otras personas con derecho a ella, y posibilitando la tan buscada plena ocupación. Otro tipo de interpretación podría conducirnos a desvirtuar el contrato, desviándolo hacia fines distintos de aquellos que por naturaleza le son propios.

En otro orden de cosas, puntualizar que la LAU no es fuente del derecho en materia de Casas militares, sino derecho supletorio, pues la naturaleza jurídica privada de aquella no cambia al regular esta materia, propia del Derecho público.

ELEMENTOS SUBJETIVOS DEL CONTRATO

Los elementos subjetivos son dos: el arrendador -Patronato- y el arrendatario. Destacamos que en los nuevos modelos de contratos redactados por la Gerencia del Patronato se ha suprimido el término arrendatario, empleando en su lugar el de usuario. La finalidad no es otra que la de reforzar la dimensión de servicio público que en el presente trabajo defendemos, sin que ello modifique en absoluto su régimen ni la normativa aplicable, la cual sigue hablando de arrendatario.

En relación con el arrendador, la Ley 110/1966 lo califica como organismo autónomo, dependiente del Ministerio del Aire (que ha pasado a ser de Defensa, como ya hemos indicado). Las consecuencias que de ello se extraen son:

1. Personalidad jurídica propia, independiente de la del Estado, con lo que se designa a un sujeto capaz de tener derechos y obligaciones. Fruto de la personalidad es la capacidad, y en ésta hemos de distinguir entre la de Derecho, que vendrá dada por la propia Ley constitutiva del ente autónomo y la de obrar que, como tendremos ocasión de desarrollar más adelante, se divide en pública y privada: la primera le permitirá tomar decisiones unilateralmente e imponerlas a los inquilinos, y privada, que le situará en plano de

igualdad en determinados aspectos del contrato, por lo que se verá sometida en lo que así proceda, al Derecho común.

Sin embargo, como consecuencia de su condición de persona jurídica, es incapaz de obrar por sí misma, y precisa de la asistencia de personas físicas, cuyos actos, por vía de representación, valdrán como realizados por el propio Patronato. De este modo, la plena personalidad jurídica y la más amplia capacidad legal se reconocen al Patronato como entidad distinta y superior al mero agregado de las personas y bienes que lo constituyen. Pero el Patronato, incapaz de obrar por naturaleza, precisa hacerlo a través del Consejo Directivo, Gerencia, Delegaciones y Representaciones del Patronato.

Corresponde entonces al Consejo Directivo "reclamar en juicio y fuera de él, ante los Tribunales, Corporaciones, Autoridades o particulares, los bienes, derechos y acciones pertenecientes al Patronato". Siendo que el Consejo es igualmente incapaz de actuar en forma material, como lo son todos los órganos colegiados, corresponderá al Presidente del Consejo Directivo la representación del Patronato, pudiéndose delegar en alguno o algunos de los miembros del Consejo las facultades o atribuciones que correspondan a éste y se estime conveniente para su buena administración.

Se advierte de la regulación y reparto de atribuciones entre los miembros del Consejo y el Gerente, una posición prevalente a éste en orden a recibir la delegación. Primero por la específica mención que hace del Gerente y sólo de él, en caso de reclamación de bienes y acciones del Patronato, frente a la delegación que hace alternativamente a favor de alguno o algunos de los miembros del Consejo o del Gerente. Segundo, porque se atribuyen al Gerente en concreto las funciones de adjudicar viviendas y otorgar contratos cuando no se lo reserve el Consejo, y de exigir el cumplimiento de cualquier obligación contraída a favor del Patronato. Tercero, por el antiguo principio jurídico según el cual, a quien se ha reconocido capacidad de obrar para un determinado acto o negocio se le reconoce igual capacidad procesal, principio que sólo conoce de muy marcadas excepciones.

Este es un planteamiento que tiene más de dogmático que de práctico, pues además de acabar resolviéndose siempre a través de un pronunciamiento expreso, es acto discrecional.

Siendo que nada se señala expresamente, en ningún caso cabe la subdelegación, y sí la representación, que pueden ostentar las Delegaciones cuando se les confiera.

La representación y defensa del Patronato en juicio estará a cargo del Abogado del Estado.

2. Autonomía administrativa, una de cuyas manifestaciones es la de tener su propio personal, retribuido con cargo a los presupuestos del mismo Patronato.

3. Patrimonio propio. Es esencial a los órganos autónomos el tener un patrimonio propio independiente del patrimonio del Estado. Así lo afirma el art. 2 de la LEEA. El art. 8 de la Ley 110/1966 indica que los recursos

del Patronato estarán constituidos por: a) Las rentas de su propio patrimonio y de los inmuebles y terrenos que le sean cedidos o adscritos para el cumplimiento de sus fines; b) El importe de las subvenciones que figuren en su favor en los Presupuestos del Estado y, en particular, del Ministerio de Defensa; c) Las cesiones, subvenciones, anticipos, legados y donaciones del Estado, Provincia, Municipio, de otras entidades de Derecho público o de sociedades y particulares; d) los demás ingresos derivados de las actividades detalladas en el art. 3º. También el Reglamento de 1949 señala que el Patronato disfruta la plena propiedad de los edificios que construya, adquiera, le hayan sido cedidos o le ceda o traspase el Ministerio de Defensa.

Pero también puede llegarse al mismo o parecido resultado deduciéndolo del texto de ciertos otros artículos. Así, la Ley 110/1966 otorga al Patronato "la más amplia capacidad legal para ... adquirir, enajenar y arrendar edificios, locales y terrenos". La más amplia capacidad legal no la tiene más que el propietario.

Además, sobre sus bienes hay que distinguir los propios de los cedidos. Los primeros podrán ser adquiridos con otros bienes de su patrimonio, por ejemplo, con los precios de los arrendamientos y con las dotaciones presupuestarias, bienes que son privativos del Patronato, pero destinados a un servicio público, cual es el de proporcionar viviendas en régimen de arrendamiento especial a quienes el Reglamento reconozca tal derecho. Sobre ellos podrá disponer, en principio, según cuál sea su conveniencia.

En relación con los bienes cedidos, el art. 10 de la LEEA dice que "los bienes que el Estado adscriba a los organismos autónomos para el cumplimiento de sus fines conservarán su calificación jurídica originaria", esto es, que seguirán siendo de dominio público o privado según lo fueran al tiempo de la cesión, pero en cualquier caso, y aun cuando estuvieran antes destinados a un uso público o privativo, pasarán a cubrir un servicio público. "Los organismos que reciban dichos bienes -añade el art. 10- no adquieren su propiedad, y los habrán de utilizar exclusivamente para el cumplimiento de sus fines, bien en forma directa, bien mediante la percepción de sus rentas o frutos". Resulta más coherente con el propio artículo, más que negar que adquiera la propiedad, el admitir que recibe una propiedad sometida a condición resolutoria, e incluso podría hablarse de una propiedad fiduciaria.

El segundo inciso del artículo parece especialmente importantes por los siguientes motivos:

1.º Porque crea una profunda división en su patrimonio: por una parte, bienes cedidos, sobre los que tiene una titularidad limitada, por otra, bienes en propiedad plena.

2.º Porque "a sensu contrario", los bienes que no provengan de cesión estatal podría pensarse en la posibilidad de emplearlos en fines distintos a los que le son propios (tal vez en arrendamientos urbanos ordinarios). Sin embargo, no parece viable, pues, a tenor del art. 7 de la LEEA, "los organismos autónomos no podrán realizar funciones que no les están expresa-

mente asignadas en sus disposiciones fundacionales o en las que en lo sucesivo se dicten para modificarlas, ni dedicar sus fondos a finalidades distintas de las que constituyen el objeto que los mismos tengan asignado por dichas disposiciones”, lo que no es más que el reflejo de la teoría general de la capacidad jurídica de los entes públicos, de los que se habla de “adherencia al fin”, en palabras de García de Enterría, pues la persona jurídico pública es una organización teleológicamente delimitada a la realización de fines concretos: más allá de sus fines no hay capacidad, y el acto no es válido, ni en lo público, ni como acto privado.

4. Finalmente, que los actos que dicte el Patronato en el ejercicio de su poder administrativo, serán actos administrativos, susceptibles de recurso administrativo.

El segundo elemento subjetivo del arrendamiento es el del arrendatario-usuario

Si admitimos la actividad del Patronato como de prestación de un servicio público, la consecuencia necesaria es la calificación del inquilino como usuario del mismo. Sin embargo, ambos términos no deben inducirnos a pensar que de la existencia de un servicio público se infiera necesariamente el sometimiento al Derecho público de todas sus esferas, sino que, por el contrario, su naturaleza admite que dicha actividad no constituya un monopolio de la Administración o incluso que se someta a régimen jurídico privado. De ahí que la relación con los usuarios sea a la vez estatutaria y contractual: lo primero se dará en aquellos casos de *gestión directa* a través de la figura del servicio público personificado, una de cuyas formas es la del organismo autónomo, que se somete a derecho público, y será contractual en los casos de *gestión indirecta* (a través de concesionario y sometido al régimen privado). Siendo que nos encontramos en el primero de los casos, prevalece su naturaleza estatutaria. Las consecuencias son:

1. Hay un derecho al ofrecimiento y ocupación de aquellas viviendas ya *construidas, que no se hallaren a su vez ocupadas*, lo que es evidente.

Pero sólo a través de un generoso juego interpretativo podría defenderse el derecho del personal a la construcción de viviendas en una determinada localidad. Y aun así, la conclusión final distaría mucho de ser defendible satisfactoriamente.

Aparece clara la obligación del Patronato de destinar a la construcción de viviendas aquellas cantidades recibidas de los Presupuestos Generales del Estado para éste fin, pues lo contrario sería una desviación de los fondos a fines distintos, que daría lugar a responsabilidad de los gestores del presupuesto. Pero que la construcción de viviendas haya de realizarse en una localidad determinada, y ello pueda ser exigido por los potenciales usuarios que reúnan los requisitos exigidos para ocuparla, es, en verdad, difícil. Argumentos a su favor podrían ser:

1.º Que la Ley 110/1966 señala como fines propios y directos de la actividad del Patronato: “a) La promoción, construcción, adquisición, adjudica-

ción, entretenimiento y administración de viviendas en régimen de arrendamiento especial... b) Cuantas actividades conduzcan a la mejor solución del problema del alojamiento del personal del ramo". Sus fines, por tanto, son los señalados, pero no el de proporcionar Casa Militar a cuantos militares y personas con derecho a ello residan en una determinada localidad.

Algo más allá va el art. 2 del Reglamento cuando señala que tendrán como fines propios y esenciales de actividad proporcionar viviendas en régimen de arrendamiento especial...". Tampoco de él se deduce nada concluyente, lo que no es más que una prueba de la falta en nuestro ordenamiento de un derecho subjetivo a exigir el establecimiento y funcionamiento de los servicios públicos, pues incluso en el caso de los servicios públicos necesarios, la obligación de prestarlos nace de un concreto mandato legal.

2.º También podría emplearse el vago principio de la interdicción a la arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9-3 de la Constitución, que ha hecho decir a parte de la doctrina que se han suprimido los actos discrecionales ("los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico"), y al que se suele replicar que lo que del mismo se induce es una "interdicción a la arbitrariedad", pero que en modo alguno ha sometido al Derecho positivo cuantos actos emanen de la Administración, pues algunos actos, como el que nos ocupa, se resisten por naturaleza a concreta y exhaustiva reglamentación.

Asimismo, según el art. 47 de la Constitución, se reconoce el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, y el deber de los poderes públicos de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho. Nótese que se habla del derecho al disfrute de una vivienda digna, sin hacer referencia al título que legitime para ello.

Cuestión distinta es cuando el servicio está ya organizado y en funcionamiento, en cuyo caso los sujetos designados en la normativa específica del Patronato tienen derecho a usarlo, condicionado:

1. A que el usuario cumpla las normas generales de su uso.
2. Que reuna las condiciones personales exigidas.
3. Que el servicio sea capaz de realizar las prestaciones solicitadas, en nuestro caso, que haya casas militares de la categoría correspondiente y para todos los solicitantes.

El usuario, por su parte, queda sometido a la reglamentación del servicio y está obligado al pago del mismo.

Según el art. 2 del Reglamento, son o pueden ser arrendatarios:

- a. El personal militar del Ejército del Aire, en las situaciones que señalen las instrucciones para el régimen y adjudicación de viviendas y locales del Patronato.
- b. El personal civil funcionario público del Ministerio del Aire (Defensa), que preste servicio activo en el mismo o en sus órganos autónomos.
- c. El personal civil contratado, dependiente de los establecimientos mili-

tares del Aire, que ostente el carácter de fijo mientras preste sus trabajos en los mismos.

La cuestión de las situaciones militares y del disfrute a vivienda, por *conveniencias en la exposición las trataremos entre las causas de resolución del contrato.*

Cabría preguntarse igualmente porqué pueden ser arrendatarios los funcionarios civiles y el personal contratado, siendo así que no concurren en ellos las circunstancias de movilidad que siempre se han aducido para justificar la existencia de casas militares. La contemplación en la Ley de estos supuestos reconduce la cuestión al campo de la teleología del precepto más que a la validez en sí, debiendo inevitablemente buscar sus causas en razones de índole social y de igualdad. Probablemente fuera más preciso hablar de "equivalencia".

Resulta de interés el estudio del *desenvolvimiento del contrato en cuanto a su formación y las etapas por las cuales atraviesa*, así como los derechos y deberes que en cada una de tales situaciones jurídicas corresponden a los sujetos. No es ésta tarea fácil, ni pacífica, pues la materia está poco estudiada en el Derecho público, y es tributaria del tratamiento dogmático que de ella se hace en el terreno privado, donde las orientaciones y la propia terminología es muy variada. Así, conscientes de la importancia de la materia, y asumiendo los variados matices posibles, estudiamos la relación jurídica entre el sujeto con derecho a Casa Militar y el Patronato, que son los dos elementos subjetivos fundamentales.

Dicha relación se iniciaría con la adquisición de la condición de militar del sujeto, y concluiría con la extinción absoluta del derecho a ocupar Casa Militar, que veremos en otro apartado. La mención de militar debemos entenderla igualmente aplicable a los demás sujetos con derecho a ella: funcionarios y personal laboral contratado.

Ahora bien, la condición de militar no es lo único requerido para disfrutar de Casa, sino que además se exige estar casado, o, siendo soltero, hallarse en alguna de las siguientes circunstancias: 1. Tener familiares que vivan en su compañía y a sus expensas; 2. Que contraiga matrimonio en los sesenta días siguientes. Por ello, dentro de genérico interés legítimo de todo militar a disfrutar de Casa del Patronato, conviene distinguir la expectativa de derecho que tiene todo militar soltero (en quien no concurren las mencionadas circunstancias) y el efecto reflejo que crea la norma a favor del militar casado. La expectativa se funda en que el hecho adquisitivo se ha realizado ya en parte, aunque sea incierto si llegará a completarse. Mientras tanto, existe la incertidumbre de si llegará a realizarse el derecho, que dependerá de todo un elenco de circunstancias. Con el matrimonio del militar quedan cumplidos los presupuestos básicos, y consolidada una posición jurídica ventajosa para el sujeto, cual es el posible acceso al disfrute de la Casa.

Es innato al efecto reflejo de las normas el quedar su manejo a disposición de la Administración, y que la participación en él del sujeto-administra-

do se limite a poner en marcha el mecanismo o procedimiento, cosa que en efecto hace con la solicitud de Casa. Su recepción no es acto voluntario o discrecional para el Patronato, sino obligado y estrictamente reglado en todos sus trámites, como no puede ser de otra forma en un servicio público. La solicitud se alza como el ejercicio de un derecho potestativo, que modifica la relación jurídica, pues es de ahí de donde nacen los derechos y deberes para uno y otro, ya que hasta ahora todo eran situaciones más o menos propicias, pero ninguna autorizaba a una petición concreta ni tenía el sujeto una legitimación para recurrir actos que pudieran ir contra su eventual derecho aun "*non nato*".

Presentada la solicitud, revisada y calificada según las normas específicas y comprobados los presupuestos y condiciones, el aspirante es incluido en la correspondiente lista. El número que ocupe en ésta será el que determine su preferencia a la Casa, y que no será en ningún caso absoluto ni definitivo, por las prerrogativas que se otorgan a favor de las familias numerosas y que les permiten pasar por delante de otros de mayor antigüedad en la lista.

La inclusión en la lista hace nacer a su favor una titularidad temporal limitada, situación de interinidad del derecho, que se constituye por derechos sucesivos aplazados. El aspirante ha adquirido un derecho, no expectante, sino firme, y no a la Casa sino al orden en la lista, que le dará rango inferior a los que le precedan en ella, y mayor que los que le sigan. Derecho que no es definitivo, sino transitorio, y que concluirá con la plena adquisición del derecho que le sigue en este "*iter*": el derecho al disfrute de la Casa.

Ello nos induce a pensar que tanto la inclusión en la lista, como la notificación del número asignado al aspirante, la notificación de la concesión a la Casa, y el ofrecimiento de ésta son actos y situaciones del sujeto que desarrollan el derecho potestativo ejercido al tiempo de la solicitud de la casa.

Se observa también la existencia de dos declaraciones de voluntad reiteradas —si fuera el caso— en dos momentos distintos. El primero es la solicitud de Casa y la aceptación e inclusión en la lista hecha por el Patronato. El segundo, al suscribir el contrato de arrendamiento. Sin embargo, no por ello debe pensarse en la existencia de dos contratos, sino en relación con la primera, de una figura diferente, caracterizada por una coincidencia de voluntades manifestada mediante actos jurídicos sucesivos que se mantienen perfectamente diferenciados como propios de cada uno de los distintos sujetos, de los que se infiere una conformidad de los sujetos sobre algún punto concreto: la atribución de Casa Militar. Ciertamente hay un vínculo, y éste deriva de una y otra declaración de voluntad, no como obra conjunta, que no lo es, sino como auténtica "*condictio iuris*" que es la petición con relación a la asignación de Casa y posterior contrato. De esta manera se justifica que el vínculo no tenga naturaleza contractual —y aun menos precontractual—, y sí de ejecución o desarrollo del derecho potestativo que hemos reconocido al solicitante de Casa tras la presentación de su petición.

Celebrado el contrato, puede afirmarse un derecho subjetivo a favor del inquilino, siguiendo a SANTI ROMANO, señalamos que reúne las tres características básicas de los derechos subjetivos:

1. Desenvolverse en el seno de una relación jurídica.
2. Tener un objeto específico y determinado, cual es el disfrute de la vivienda.
3. Implicar la existencia de un sujeto directamente obligado: el Patronato.

ELEMENTOS OBJETIVOS DEL CONTRATO

Los elementos objetivos de todo arrendamiento son la cosa y el precio. La duración, en este sentido, pasa a ser un elemento secundario, pues el contrato no se celebra en consideración a un plazo determinado, sino sólo por aquél que el sujeto se halle destinado en la plaza y en la situación administrativa-militar que estatutariamente le dé derecho a ocupar Casa.

El disfrute de ésta viene condicionado, en su aspecto objetivo, tanto a su número en relación con los efectivos destinados en el lugar, como a los cupos y los tipos o categorías que se establecen.

Así, el art. 48 del Reglamento de 1970 dispone que: "Las viviendas del Aire, con destino al personal mencionado en el artículo segundo, serán de los tipos siguientes:

Tipo A: Para Generales, Coroneles y asimilados.

Tipo B: Para Tenientes Coroneles, Comandantes y asimilados.

Tipo C: Para Oficiales y asimilados.

Tipo D: Para Suboficiales y asimilados.

Tipo E: Para Clases de Tropa y asimilados.

El art. 49, a su vez, dispone que: "La determinación del tipo de viviendas que corresponde al personal civil funcionario público se hará por el Consejo Directivo, sujetándose a lo que dispongan las instrucciones para el régimen y adjudicación de viviendas.

Al personal civil no funcionario que preste su trabajo en Establecimientos Militares del Aire, con el carácter fijo, le corresponderá vivienda de tipo E, a no ser que por su categoría profesional o administrativa el Consejo Directivo le asigne una de tipo superior.

Cuando se trate de causahabientes con derecho a vivienda se determinará el tipo de ésta con arreglo al que correspondía al causante".

Las consecuencias son:

1. Se reconoce a todo militar que reúna las condiciones subjetivas que se determinan (situación administrativa, destino, número de miembros de su familia, estar casado o soltero con familiares a su cargo o soltero, pero sometido a la condición de que contraiga matrimonio en los sesenta días siguientes) el derecho a disfrutar de Casa Militar.

2. Las características generales y técnicas (superficie, servicios), dependerán de la categoría de los militares, funcionarios o personal laboral a quienes correspondan éstas, así como de las normas propias de las VPO, por serlo las militares.

3. El número de sujetos con derecho a Casa en una determinada plaza, será condicionante de la programación y distribución de las mismas.

4. Mientras no se disponga de todas las viviendas necesarias, y las circunstancias locales lo aconsejen, el Consejo Directivo del patronato podrá señalar cupos de viviendas para cada empleo y situación militar, de acuerdo con la situación de la plantilla y del problema de la vivienda en la localidad.

Por el contrario, si no hubiere suficientes peticiones para las Casas existentes en un cupo determinado, podrá el Gerente dirigirse a la Superior autoridad de la Región o Zona Aérea respectiva, comunicándole las viviendas que hayan de quedar vacantes el día primero del mes siguiente para que se publiquen estos datos por el Estado Mayor y puedan llegar a conocimiento de los que tengan derecho a formular peticiones.

Cuando, aun cumplido este requisito, no hubiese solicitantes para todos los pisos de las Casas del tipo A, podrá correr el turno a los que las tuvieran solicitadas del tipo B, a juicio del Patronato, con la condición de que en el momento en que se presentaran solicitantes que tuvieran derecho a las primeras, habrá de trasladarse el Oficial comprendido en el primer caso a la primera vacante del tipo B.

Si no existieran solicitantes para las viviendas entre los declarados en el Reglamento de 1949, podrán adjudicarse éstas, según el tipo al que correspondan, a los disponibles forzosos, excedentes de reemplazo por herido o enfermo, o supernumerario, y en último caso, el personal en la reserva o retirados, comprometiéndose todos ellos a desalojarlas en el plazo de seis meses, a partir del día en que, ocupadas todas las viviendas, las solicitase cualquiera de las personas que tienen derecho a ocupación conforme al referido Reglamento, comenzando el desalojo por aquél que tuviera otorgado el contrato de arrendamiento más antiguo, y siguiendo en este orden.

Resulta discutible el alcance del compromiso asumido por el beneficiario al desalojo de la vivienda. En virtud de la libertad contractual reconocida a las partes por la Ley de Contratos del Estado, y entendiéndola circunscrita a los estrictos límites de la mencionada Ley y del cumplimiento de los fines propios del contrato de arrendamiento de Casas Militares, cabe reconocerle efectos propios, como condición resolutoria, implicando, como les es inherente, que nace el derecho al disfrute, pero condicionado en su vigencia al hecho de no haber otros solicitantes. De haberlos, se resolvería el contrato concreto, mas no el derecho del actual inquilino a disfrutar de otra vivienda, que obtiene del mismo régimen estatutario, y no de cláusula contractual alguna.

Por ello la eficacia de la cláusula no es otra que reforzar, como condición resolutoria expresa, lo que en virtud de la propia normativa tendría el carác-

ter de condición resolutoria implícita. Es la manifestación del derecho que cada aspirante a Casa Militar tiene a ella, y que, si bien no hay jerarquía entre los derechos de todos los aspirantes en los mismos términos que ocurre con los derechos reales, hay un preferente ejercicio, determinado por lo que conste en la relación de aspirantes, siempre de acuerdo con el resto de la normativa específica, como acto estrictamente normado que es la aceptación del aspirante por el Patronato y su inclusión en la relación.

5. Que la fijación de cupos es acto discrecional del Consejo Directivo. Nos remitimos a las reflexiones anteriores sobre esta clase de actos, señalando además que no hay base en la normativa para pensar que haya viviendas concretas adscritas al cupo, como una cualidad propia, sino que, en el actual orden de cosas, el cupo es meramente numérico, no real.

6. Que el ascenso del inquilino en su empleo militar, puede implicar cambio de categoría de vivienda y extinción del derecho a disfrutar la actual, debiendo formular nueva petición: cláusula resolutoria implícita, establecida por la normativa.

7. Que la preferencia a la Casa la determina el número en la lista, y como la solicitud puede llevar la misma fecha, el Reglamento de 1949 establece una prioridad entre los peticionarios a quienes por sus empleos militares correspondan viviendas de la misma categoría: se resolverá con arreglo a su antigüedad en el destino en la localidad de que se trate, computada a partir de los empleos que dan derecho a esa categoría, y en el caso de igualdad, por la mayor antigüedad en el empleo, en el servicio o mayor edad, sucesivamente. Por excepción, si en la localidad rige el sistema de cupos de viviendas para cada empleo militar, prevista en el art. 3, la prioridad se determinará por la antigüedad en el destino, pero con el empleo actual que en aquél momento ostenten los interesados y, de coincidir esta circunstancia, en la forma antes señalada.

8. En relación con las preferencias al tiempo de la entrega de viviendas, dispone el art. 24 del Reglamento que: "dentro de cada tipo o grupo de viviendas a distribuir entre varios aspirantes de similar categoría militar se darán los pisos más amplios a los de familia más numerosa. Caso de igualdad de familias, o de habitaciones, elegirá el piso en primer lugar el más antiguo en el empleo".

9. En relación con las familias numerosas, afirma el art. 13 del Reglamento que éstas tendrán preferencia para la adjudicación de vivienda, y entre ellos, los que tengan mayor número de hijos. Sus peticiones se relacionarán, por cada empleo, por orden de número de hijos, y, a igualdad de éstos, por antigüedad de petición, en una lista preferente que habrá de ser alojada en su totalidad antes de que se distribuyan Casas a los aspirantes de la relación general.

El segundo elemento real es el precio del alquiler. Su naturaleza jurídica es de precio público, a tenor de lo dispuesto en el art. 24 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, que califica como tales las contraprestaciones pecuniarias

satisfechas por la prestación de servicios o realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho público cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción obligatoria para los administrados. Señala el art. 50 del Reglamento de 1970 que se fijarán por Orden Ministerial, lo que deroga al art. 26 del Reglamento de 1949, que permitía la revisión por el Patronato, previa autorización ministerial. Esta interpretación viene además avalada por el sentido de todas las facultades atribuidas al Consejo Directivo en el art. 17, con la necesaria propuesta al Ministro de todos aquellos actos que revistan cierta importancia, para su aprobación por éste. Una y otra alternativa son admitidas expresamente en el art. 26 de la Ley de Tasas y Precios Públicos.

No hay razones para entender alterados los principios de proporcionalidad entre la clase de vivienda y el alquiler, ni la clasificación de viviendas por categorías según la provincia, determinado asimismo el precio, ni tampoco el criterio de modificación del precio cuando las circunstancias así lo requiriesen, teniendo para ello en cuenta el coste de la vida en cada una de las poblaciones, como predica el Reglamento de adjudicación de Casas Militares.

El abono se hará por meses adelantado, devengándose por días los correspondientes a primero y último mes que ocupen los inquilinos.

Los gastos generales de portería, ascensores, luz de los locales de uso general, y otros que pueda, con carácter general, determinar el Consejo Directivo, serán a cargo del Patronato. Nótese que el número de gastos a cargo del Patronato puede ampliarse por decisión del Consejo, pero nunca reducirse: es una disposición protectora del inquilino.

ELEMENTOS FORMALES

El principio espiritualista, tan arraigado en el Derecho privado, es incompatible con el Derecho administrativo, pues el necesario sometimiento de las administraciones públicas a los fines preestablecidos y que constituyen su razón de ser, la necesaria publicidad de su contenido, igualdad en la adjudicación y necesidad de fiscalizaciones hacen inviable que los contratos administrativos que perfeccionen por el mero consentimiento y que sean obligatorios cualquiera que fuere la forma en que se hayan celebrado.

Por el contrario, quedan sometidos a fuertes requisitos de forma y publicidad, que, por imperativo legal, quedan elevados al rango de esenciales.

Admitido el carácter administrativo del contrato de arrendamiento de Casas Militares y la normativa a que en un capítulo anterior nos referíamos, hemos de predicar la necesaria formalización en documento público. Siendo documento público aquél autorizado por un funcionarios público competente con las solemnidades requeridas por la Ley, y resultando evidente la

condición del Gerente de funcionario público, se infiere que el inquilino es el documento al que nos referimos. Además:

1. Las normas de la Orden de 15 de agosto de 1949 tienen carácter imperativo, por lo que los actos contrarios a las mismas serán nulos de pleno derecho salvo en lo que se disponga de forma distinta en su propia normativa.

2. Son normas que limitan los derechos individuales, por lo que han de ser interpretadas restrictivamente y no cabe emplear la analogía.

3. Todo el procedimiento que se sigue en estas normas para la solicitud, ofrecimiento y ocupación de la Casa obliga no sólo al funcionario-solicitante, sino también al Patronato, por lo tanto, los actos del mismo serán recurribles en la vía administrativa primero, y en lo judicial después. Además, la posición del inquilino estará protegida por interdictos frente a las actuaciones administrativas que no se ajustan al procedimiento reglado.

4. Conviene hacer una referencia, siquiera sea breve; a la nueva forma de contrato aprobada recientemente y que se pretende única para los tres Patronatos.

– Evita con auténtico celo hablar de “contrato” y hace cualquier mención al “arrendamiento”. Así, se autodenomina con la sibilina fórmula de “Documento administrativo de autorización de uso de la vivienda en régimen especial”, y con “autorizaciones para el uso del piso”, refiriéndose al “usuario” y “adjudicatario”. Cualquier cosa menos hablar de arrendamiento. No es menester recordar que la denominación que se dé a las situaciones o relaciones jurídicas es irrelevante, pues tienen una naturaleza determinada al margen del nombre que les sea dado. Tal naturaleza se impone por sí misma. Además, está sometido a una normativa que no escatima los términos “arrendamiento” y “arrendatario”, y que es la prevalente.

No puede ignorarse que responde a un intento de cambiar la naturaleza de la institución, queriéndola configurar como una autorización para la utilización privativa del dominio público, a favor de un particular, determinado por el propio contenido de la relación estatutaria que más arriba hemos descrito. Pero este cambio de naturaleza en la institución precisa, para ser efectivo, de un cambio normativo, y no sólo contractual. Y además, estando destinada a domicilio de un particular, los problemas que en este trabajo ponemos de manifiesto en orden al lanzamiento, se reproducen en idénticos términos.

El contrato prohíbe, eso sí, el subarrendamiento. Para poder subarrendar es necesario tener previamente arrendada la cosa. Elemental.

– El mencionado documento califica al acto del aspirante como “petición” de vivienda. Ciertamente, en un sentido cotidiano sería admisible, pero en un sentido preciso del término proponemos la sustitución por “solicitud”, pues, mientras aquél responde a la aspiración a obtener a favor de quien lo realiza un acto graciable, éste admite una más amplia interpretación, y en todo caso, la de instar un pronunciamiento de la Administración al que se tiene derecho, por decirlo así la Ley.

- Cuando la cláusula primera afirma que "el tiempo de duración queda limitado al establecido reglamentariamente en cuanto a su situación militar, empleo y destino o se señale en el futuro de las Normas que se dicten en relación con la Clase de vivienda que se autoriza", está conteniendo una renuncia a derechos futuros, cuando los contratos se rigen por las normas vigentes al tiempo de su celebración, y que no admite la renuncia a derechos futuros. El resultado perseguido se podía obtener igualmente, como hacían los anteriores modelos, con el señalamiento de periodos muy breves de duración del mismo, renovables tácitamente.

- La cláusula décima habla de "causas de anulación". La anulabilidad, o nulidad relativa, procede cuando existen vicios o defectos al tiempo de la celebración del contrato, y no cuando se debe a causas surgidas con posterioridad. En tal caso, se trata de "resolución".

- En cuanto a las causas concretas del 10, c, d y e (ser destinado el usuario fuera de la localidad, pasar a situación distinta a la de servicio activo y fallecimiento), entendemos que, siendo reguladas y autorizadas por el Reglamento de 1949 y la Orden de 22 de marzo de 1976, que modifica el art. 29 del Reglamento, hay una extralimitación en los fines y el ejercicio de un grado de libertad contractual que no se tiene. Nos remitimos a lo que en el párrafo sexto decimos.

- Finalmente, que constando el documento de seis hojas, y entre tanto no se imprima en una sólo, la más elemental prudencia exige la firma al final de la última y al margen de todas las anteriores.

5. Junto al contrato de arrendamiento, aparecen otros documentos de capital importancia, y cuya falta produce, en la mayoría de los casos, efectos fatales:

- Petición escrita de vivienda sobre la papeleta reglamentaria, que deberá contener una declaración jurada. De la forma no se deduce que hayan de formar un solo cuerpo, aunque tampoco hay nada que lo impida.

- Comunicación escrita de cualquier cambio en las situaciones personales del interesado.

La falta de cualquiera de estos escritos privará al interesado del derecho a figurar en las relaciones de aspirantes a Casas del Aire.

- La relación de aspirantes, que contiene en sí misma la preferencia de éstos a la adjudicación.

Comunicación al solicitante de haberle correspondido Casa, que se hace por duplicado ejemplar, uno para el interesado y otro, debidamente firmado, queda en poder del Patronato. La firma de constancia de la notificación, y de la fecha en que se produce, esencial para el cómputo de los brevísimos plazos (cuatro días) que se señalan para aceptarla. Los arts. 59 y 60 de la Ley de Procedimiento Administrativo fijan reglas para el cómputo de plazos: siendo que no se dice otra cosa, los días serán hábiles, y se contarán a partir del siguiente al de la notificación. Hecha ésta en el plazo indicado, que es de caducidad y que no conoce por tanto de suspensión o interrup-

ción, y hecha en debida forma, se comunica por el solicitante la aceptación, que puede ser verbal, entregándosele el oportuno recibo, prueba privilegiada de su aceptación en tiempo oportuno.

— Junto con el contrato de inquilinato se habrá de levantar un acta del estado de la Casa. Este acta no es requisito esencial del contrato. Su falta no lo anula, pero perjudicará al inquilino, pues si hubiere desperfectos al tomar posesión de la Casa, habrá de demostrar su preexistencia, pues si la cosa se deteriora estando en poder de una de las partes, se presume que fue por su culpa, salvo prueba en contrario. También habrá responsabilidad a cargo del funcionario negligente que no extendiera el acta antes de la entrega de llaves de la vivienda. Por otro lado, la negativa injustificada a firmar el acta supone la no aceptación del inquilino de las normas que rigen el arrendamiento de Casas Militares, y justifica la no celebración del contrato por parte del Patronato. Dado lo breve de los plazos y la caducidad de éstos, puede resolverse en un primer momento el incidente haciendo por escrito la salvedad que se tenga por oportuna junto a la firma del acta, y levantándose posteriormente acta notarial del desperfecto que haya motivado la controversia. En este caso, el acta levantada por el Interventor Militar vale tanto como la de Notario.

6. Destacar, finalmente, que se dispone que el contrato contendrá las cláusulas que hayan de regularlo a tenor de lo reglamentado. Es poco decir, pues el contenido no puede ser otro que el reglamento y deberá supeditarse al cumplimiento de los fines asignados legalmente al Patronato. Lo contrario conlleva nulidad. Pero, casi imperceptiblemente, se añade una segunda interpretación: que sólo pueda contener cláusulas según lo reglamentado. Dicho en otros términos: que no hay libertad contractual. El art. 3 de la Ley de Contratos del Estado, admite que la Administración concierte los contratos, pactos o condiciones que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de la buena administración. Pero tan generoso principio debe ceder en favor de la anterior interpretación: primero, porque va referido a la generalidad de los contratos administrativos, prevaleciendo lo especial sobre lo general. Segundo, porque el propio art. 4-2 del mismo cuerpo legal, remite a éstos contratos administrativos innominados a su normativa específica, de la que hemos partido en nuestro razonamiento.

Por tanto, no cabe libertad contractual más allá de lo reglamentado, pero aun dentro del cumplimiento de los fines que el reglamento asigna al Patronato, toda libertad habrá de estar conforme con la Ley. Observación tan evidente como ésta ha pasado desapercibida a quienes se encargaron de redactar los anteriores contratos, en los cuales se lee: "Las dudas e incidencias que pudieran sobrevenir acerca del incumplimiento e interpretación de las cláusulas de este contrato serán resueltas por la Gerencia, contra cuyo acuerdo podrá el inquilino recurrir, en el término de cuatro días, ante el Consejo Directivo del Patronato, cuya decisión será inapelable, sometiéndose

se a ella expresamente el arrendatario, el cual renuncia a la competencia de toda otra jurisdicción". Ante tal alarde de imperatividad, hemos de puntualizar lo siguiente:

a) Que la decisión del Consejo Directivo del Patronato es recurrible en alzada ante el Ministro de Defensa, y que toda la inapelabilidad que algunas formas contractuales predicen se reduce a poner término a la vía administrativa. Nada impide al inquilino recorrer con su pretensión toda la gama de procedimientos jurisdiccionales que la Ley le reconoce, dependiendo de las circunstancias de cada caso.

b) Es inadmisibles que alguien renuncie a la jurisdicción de los Tribunales para reclamar lo que corresponda a su derecho, aun cuando en el mismo contrato se comprometa "por su Honor" a cumplir lo que en él se dispone. Alfonso X El Sabio, a quien también preocupaba el honor, decía que "los actos contrarios a la Ley no deben ser cumplidos, aun cuando pena o juramento fuere puesto en él".

Vemos, por tanto, que no hay libertad para ninguna de las partes: el Patronato queda plenamente sometido a las disposiciones legales y reglamentarias que rigen su actividad y determinan sus fines. Para el inquilino tampoco, pues no hay posibilidad de discutir condiciones ni precio del arrendamiento, sino que queda reducido a un contrato de adhesión.

Finalmente, la fianza es también requisito formal indispensable. La Ley de Contratos del Estado hace referencia a las fianzas, pero con un ámbito y efectos distintos.

Así, la Ley de Bases de los Contratos del Estado, Base XVII, decía que serían reguladas las fianzas y garantías que aseguraran la seriedad de las ofertas y el cumplimiento de los contratos de obras con arreglo a los principios de la Ley de 22 de diciembre de 1960, haciendo extensivo el sistema en lo posible a los de gestión de servicios y suministros. El art. 13 de la Ley de Contratos del Estado señala que "salvo las excepciones también establecidas por esta Ley, será requisito necesario la prestación por el empresario de las fianzas previstas en la misma como garantía de los intereses públicos". Se observa una extralimitación entre el mandato contenido en la Ley de Bases, referido a los tres contratos administrativos contemplados en ella, que incluye los innominados en defecto de regulación específica como es nuestro caso. Sin embargo, a la hora de aplicar las fianzas concretas, estas sólo se refieren a los contratos típicos, siendo inaplicables al arrendamiento de Casas Militares, por su propia naturaleza.

Dispone el art. 18 del Reglamento de Adjudicación de Casas Militares que, todo beneficiario al formalizar el citado contrato de inquilinato, depositará en la Gerencia de Madrid, o en la Delegación local respectiva una fianza por el importe de un mes de alquiler, la cual responderá, desde luego, de los desperfectos y deterioros que por su uso indebido pudiera ocasionar en sus viviendas durante el tiempo que la ocupe, y al abandonarla se efectuará por el Patronato y a presencia del interesado, una revisión del estado

de la misma para que, partiendo de la referida Acta, se haga apreciación sobre la existencia de aquéllos los que en su caso serán imputados, ante todo, a dicha fianza, y en lo que ésta fuera insuficiente, se pasará cargo oficial al interesado por conducto de la pagaduría correspondiente, distribuyéndose el importe de dicho cargo, si fuera preciso, en mensualidades que no rebasen la séptima parte de la paga mensual del inquilino. La repetida fianza será mantenida mientras subsista la ocupación del piso y se repondrá por el inquilino si en periodo de disfrute se hubiera aplicado a las responsabilidades mencionadas o a las que prevé el art. 32 del presente Reglamento, que se refiere a las reparaciones que el Patronato haya de hacer en los edificios y viviendas cuando se deban a mal uso de los mismos por los inquilinos.

Es claro el paralelismo que guarda con la Ley de Arrendamientos Urbanos.

EXTINCION DEL CONTRATO

Las causas que pueden extinguir el arrendamiento de viviendas del Aire aparecen dispersas en varias normas, ya que el Reglamento para el Régimen y Adjudicación del año 1949, lejos de plasmar en su articulado una relación coherente y lo más completa posible de aquellas causas se limita a señalar que los contratos de arrendamiento especial quedarán resueltos cuando se extinga el derecho del beneficiario, estableciendo a continuación unos plazos de desalojo que varían dependiendo de la naturaleza de la causa que motiva que deje aquél de tener derecho a seguir ocupando la vivienda militar que ocupa.

Dejando de lado este confuso planteamiento reglamentario, y sistematizando lo más posible esta materia a la luz, no sólo de lo dispuesto en el Reglamento de 1949, sino también de lo dispuesto en la normativa de las Viviendas de Protección Oficial (VPO, en adelante), y en la propia Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU), de aplicación supletoria en esta materia, según se vió más arriba, podemos afirmar que el contrato se extingue:

1. Por destino del beneficiario a otra localidad. Nótese que aquí el arrendatario sigue siendo beneficiario, por lo que en su nuevo destino podrá solicitar nuevamente la adjudicación de una vivienda, lo que le llevará a suscribir un nuevo contrato de arrendamiento. Por lo demás, el destino puede ser tanto de provisión normal como de elección o libre designación (de libre designación, de concurso de méritos o de provisión por antigüedad, en la terminología de la Ley reguladora del régimen militar profesional), y esta causa de extinción opera tanto respecto al arrendatario militar, como al funcionario civil o personal laboral. Sin embargo, respecto a personal civil funcionario, entendemos debe ampliarse esta causa resolutoria a los supuestos de destino a otros ministerios, ya que estos funcionarios forman parte de Cuerpos Generales de la Administración del Estado. Por otro lado, el desti-

no a unidades de otros ejércitos debe también ser causa resolutoria para el personal funcionario, y asimismo para el personal laboral, aunque permanezcan uno y otro en la misma localidad.

2. Pase del arrendatario a determinadas situaciones, que inmediatamente analizaremos. Sin embargo debe precisarse antes que al estar sujetos los arrendatarios a normativas diferentes, según sean militares, funcionarios civiles o personal laboral, no existe completa correlación en lo que respecta a las situaciones en las que este diverso personal se puede encontrar. Dicho ésto, y simplificando en lo posible la exposición, el contrato se extingue:

a) Por pase del militar a la situación de reserva o retiro por cumplimiento de la edad reglamentaria o incapacidad física. Así se expresa el art. 29 del Reglamento de 1949. Esta causa de resolución ha de entenderse sin perjuicio del derecho del beneficiario de solicitar, como retirado o reservista, nueva vivienda de las pertenecientes a los cupos previstos para quienes se hallen en alguna de estas situaciones. La primera anotación que debe hacerse es la de que estas situaciones aparecen hoy reguladas por el Decreto 734/79, de 9 de marzo, y la O.M. 110/1981, de 31 de julio, que desarrolla el anterior, aunque posteriormente estas normas han sufrido algunas modificaciones, y hoy día están agotando su vigencia, al estar previsto que el próximo día 1 de enero de 1990 entre en vigor la Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (o Ley de la Función Militar, en su proyecto) que dará nueva regulación a esta materia. Por ello, analizaremos ésta a la luz principalmente de estos nuevos preceptos.

Pues bien, según la normativa todavía vigente, y en lo que respecto al retiro, éste puede producirse por edad, por inutilidad física o a petición del interesado. Como quiera que según el Reglamento de 1949 para que el retiro produzca la resolución del contrato debe producirse por cumplimiento de la edad reglamentaria o por incapacidad física, resulta que quien solicite el retiro a petición propia podría continuar con el disfrute de la vivienda que ocupa. Esta conclusión no deja de ser paradójica, y lo que es peor, injusta, pues normalmente quien solicite el retiro a petición propia dispondrá de unas perspectivas personales económicas más halagüeñas que quien sea retirado por edad o por inutilidad. Vienen a la memoria en relación con lo que se acaba de decir recientes situaciones de miembros del Arma de Aviación, escala del Aire, que han solicitado el retiro, entre otras causas no menos poderosas, al tener ofertas de trabajo de indudable atractivo económico, y que, según se acaba de decir, tendrían derecho a continuar disfrutando de su vivienda, situación motivada por la falta de adecuación del antes citado Reglamento a la legislación sobre situaciones militares, y que únicamente podría ser subsanada mediante una interpretación correctora de las normas aplicables.

Por lo demás, la situación de reserva, inicialmente prevista para Generales y Almirantes, fue ampliada posteriormente a todos los empleos, en sus modalidades de Activa y Transitoria, y produce la resolución del arrenda-

miento especial que tratamos, sin duda alguna, aunque el reservista podrá solicitar, como el retirado, nueva vivienda de las comprendidas en el cupo previsto para quienes hallen en estas situaciones.

La Ley reguladora del régimen militar profesional, que mantiene la situación de reserva y también prevé lógicamente el retiro, contempla determinadas causas de pérdida de la condición de militar de carrera (art. 65). En caso de pérdida de la condición de militar del arrendatario, el contrato de arrendamiento deberá quedar resuelto, por lo que el Reglamento de 1949 deberá ser modificado para dar entrada a ésta nueva causa de resolución, pero aunque ello no se llevase a cabo, la extinción del arrendamiento seguiría siendo posible al producirse la pérdida de uno de los requisitos para ser beneficiario (ver número 8).

b) El arrendamiento de vivienda ocupada por funcionario civil, ya sea del Cuerpo General Administrativo, o del Auxiliar o Subalterno quedará resuelto según el art. 29-3 del Reglamento de 1949 cuando aquél se jubile forzosamente (art. 33 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Reforma de la Función Pública), e igualmente es causa de resolución de jubilación del arrendatario personal laboral, tanto jubilación ordinaria como voluntaria a los sesenta y cuatro años. También en estos casos el arrendatario cuyo contrato se extingue, continúa siendo beneficiario, al tener derecho a optar a vivienda perteneciente a los cupos previstos para personal en reserva, retirado o jubilado.

c) Existen otras situaciones administrativas que también son causa de extinción del arrendamiento. Así, el pase a la situación de servicios especiales (art. 29-1 del Reglamento de 1949, situación recogida también en la Ley de la Función Militar, art. 49, y en la Ley de la Reforma de la función Pública), y en la que habría que concretar, a fin de que la extinción se produjera, la circunstancia de que el interesado tenga derecho a vivienda en el organismo de su nuevo destino, o aunque no lo tuviera, que éste se encontrara en la localidad diferente a la de la vivienda que venía ocupando. Pero también creemos que es causa de extinción el pase a la situación de excedencia voluntaria (art. 100 de la Ley de la función Militar, y 29-3 de la Ley de Reforma de la Función Pública; situación también recogida en el vigente convenio colectivo para el personal laboral de establecimientos militares). De todas maneras con respecto a esta *excedencia voluntaria* habría que determinar el origen o causa de la misma, pues mientras se derive de intereses particulares, o del pase a otro cuerpo o escala de las administraciones públicas, la extinción del contrato parece clara, y si se deriva de la necesidad en atender al cuidado de un hijo, la solución debe ser la contraria. Entre ambos extremos, que no plantean a nuestro entender mayores problemas, existen excedencias voluntarias cuya influencia extintiva o no sobre el contrato de arrendamiento no resulta tan aparente: por ejemplo, el militar que después de ser candidato a cargo público electivo, no resulte elegido, se mantiene en situación de excedencia voluntaria durante dos años, y ésta excedencia

¿extinguirá o no el contrato de arrendamiento especial que comentamos?. De todas maneras, el análisis pormenorizado de todos estos supuestos excede de la finalidad y posibilidades de este trabajo, por lo que ni es aconsejable profundizar en ellos, ni está en nuestra voluntad hacerlo.

Sí debemos hacer mención, siquiera sea somera, a la cláusula décima del nuevo modelo de contrato recientemente utilizado por los distintos Patronatos, en donde se especifica como causa resolutoria el pase a situación distinta a la de servicio activo. Como quiera que esta causa resulta contraria a lo preceptuado en la normativa reguladora del Reglamento de 1949, deberá tenerse, creemos, por no puesta, dado el carácter administrativo del contrato y el poco juego que ofrece en él el principio de autonomía de la voluntad, que no puede operar estableciendo estipulaciones contrarias a la normativa existente, lo cual viene corroborado en el propio modelo, en cuya cláusula tercera se afirma que el usuario (y el Patronato también, lógicamente) se compromete a la observancia de las prescripciones del Reglamento y demás disposiciones, como no podía ser de otra manera.

3. Llegar a ser propietario, el arrendatario o los familiares a su cargo, de una VPO situada en la misma plaza, en su zona de influencia o en el área metropolitana (art. 4 del Reglamento de 1949).

4. Fallecimiento del arrendatario, al no poder subrogarse sus derechohabientes en el contrato que aquél tenía suscrito, según dispone el art. 31 del Reglamento de 1949.

5. Mal uso de la vivienda (art. 39 del citado Reglamento). Se refiere esta causa de resolución al inadecuado trato y al descuido en el mismo, que habrán de comportar, parece lógico, daños constatables y evaluables económicamente por el Patronato. Estos daños pueden ser ocasionados tanto culpablemente (supuesto más normal) como dolosamente. En este último caso esta causa de resolución coincide o puede ser subsumida en la prevista en el art. 114 de la LAU cuando señala como causa de resolución del contrato "causar daños dolosamente al inmueble". También debe traerse a colación en este momento el art. 30-4 del Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre que aprueba el texto refundido de la legislación de VPO, y que indirectamente señala como causa resolutoria causar deterioros graves en el inmueble.

6. Causar molestias a los vecinos (art. 39 del Reglamento de 1949). Entendemos debe llevarse a cabo una interpretación extensiva de este precepto, por lo que cualquier actividad que obligue a los convecinos a soportar cualquier inmisión o ingerencia superiores a las normalmente admitidas en este tipo de relaciones, estará dentro de esta causa resolutoria. Lo que, por otro lado, permitiría asimilar esta causa a la recogida en el art. 114 de la LAU que se refiere a la realización por el inquilino de actividades inmoraless, peligrosas, incómodas o insalubres.

7. Sanción. El art. 29 del Reglamento de 1949 prevé la posibilidad de una sanción impuesta por el Consejo Directivo aunque en ninguna parte de

ese Reglamento ni en el resto de la normativa se contempla un régimen disciplinario, que prevea los distintos casos de faltas cometidos por el arrendatario, y las sanciones correspondientes, entre las que debería figurar como sanción máxima la resolución del contrato. Sin embargo, al ser las viviendas gestionadas por el Patronato de protección oficial, entendemos que la legislación referente a éstas es de aplicación en lo que se refiere, no sólo al desahucio estrictamente, sino también a lo que atañe a causas de resolución, ya que aquél procede en virtud de éstas. Y como el art. 30 del Decreto 2960/1976 considera como motivadora del desahucio la infracción grave o muy grave de las prescripciones legales vigentes en materia de viviendas de protección oficial, resulta que las disposiciones disciplinarias previstas en los arts. 153 a 155 del Reglamento de VPO, aprobado por Decreto 2114/1968, de 24 de julio, a los que se remite el art. 57 y la Disposición Transitoria XI del Decreto 3148/78, de 10 de noviembre, serían de aplicación, en lo que fuera posible, a las Casas del Aire, en concreto a los arrendatarios que llevaran a cabo las conductas allí establecidas, que darán derecho al propietario a instar el desahucio. En concreto, creemos que son de aplicación, como conductas sancionables, con la resolución del contrato y el siguiente desahucio:

a. No dedicar la vivienda a domicilio habitual y permanente (art. 153-B.6 del Reglamento de VPO, en relación con el art. 30-6 del Decreto 2960/1976). Todo uso que no sea éste no está pues, permitido, por lo que creemos debemos refundir en esta conducta la descrita en el citado art. 153 punto B-4 "dedicar la vivienda a uso no autorizado". Por último, esta conducta está recogida igualmente en el art. 36 del Reglamento de 1949, que establece que las Casas del Aire se utilizarán exclusivamente para vivienda, no pudiendo ejercerse en ellas industria, comercio, negocio ni actividades de carácter análogo.

b. La utilización de más de una vivienda construida con la protección del Estado a título de inquilino o usuario. Obsérvese que en este caso el arrendatario no puede disfrutar de otra VPO a título de arrendatario, lo que diferencia esta circunstancia de la causa resolutoria examinada bajo el número 3, referida a llegar a tener en propiedad una VPO el arrendatario, como ya se expuso.

c. Mantener habitualmente deshabitada la vivienda (art. 153-B.9), lo que conlleva el problema de determinar qué debe entenderse por habitualidad en la desocupación de la vivienda, problema que venía resuelto hasta ahora al recogerse en los antiguos modelos de contrato utilizados por el Patronato unos plazos, superados los cuales daban ocasión a que esta causa resolutoria operara. El nuevo modelo nada dice, por lo que creemos conveniente su modificación para dar entrada a aquéllos plazos, hasta tanto este extremo quede recogido normativamente.

8. Pérdida de los requisitos para ser beneficiario, causa acogida en el art. 29 del Reglamento de 1949, y que nos remite al art. 4 del mismo, en

donde se especifican los requisitos que debe reunir el beneficiario de Casas del Aire. Hay que indicar que esta es una causa de resolución genérica, en la que obligatoriamente han de tener cabida diversos supuestos resolutorios ya examinados. Así, qué duda cabe que, por ejemplo, el arrendatario que pase a excedencia voluntaria por haber ingresado en otro Cuerpo del Estado, ello comportará la extinción del arrendamiento, no sólo porque él pase a esa situación, sino porque igualmente pierde la condición de beneficiario, que no recuperará hasta que ingrese en su Escala o Cuerpo de origen. Y lo mismo cabe decir del arrendatario que llega a tener en propiedad en la misma localidad una VPO, que tampoco recuperará tal condición de beneficiario hasta que enajene dicha VPO, o sea destinado a otra localidad distinta, ponemos por caso. También pierde la condición de beneficiario el personal laboral fijo que, estando destinado en un establecimiento militar del Aire es trasladado a otra unidad del Ejército de Tierra o de la Armada. Dada la especial incidencia de estas causas resolutorias, hemos preferido analizarlas por separado, precisamente en los lugares en donde aparecen en este estudio, por lo que, vaciada de contenido en gran parte la causa que ahora examinamos, únicamente queda especificar como causas de pérdida de la condición de beneficiario no estudiadas en otro lugar:

a. Que el arrendatario llegue a ocupar por razón de su destino o cargo, Casa de Cargo o Pabellón Militar (art. 4-1^a-b del Reglamento de 1949), entendiéndose por tales aquella vivienda o alojamiento en Pabellón especialmente reservados para quien desempeñe un puesto determinado, normalmente de especial relevancia, como pudiera ser el Jefe de una Unidad, u otros similares.

b. Que el beneficiario-arrendatario llegue a tener un estado civil que no sea el de casado. En efecto, quien siéndolo enviude o se divorcie o llegue a ser nuevamente soltero como consecuencia de una sentencia de nulidad del matrimonio, deja de ser beneficiario, y por ende, su contrato quedará extinguido, con la excepción en todos los casos, de que continúe con familia a su cargo (art. 4-1^a-c y 2^a del Reglamento de 1949, tantas veces citado). En caso de separación judicial la solución es más dudosa, pues el vínculo matrimonial subsiste, es decir, se sigue ostentando el estado civil de casado, pero puede ser que ya no se tenga familia a cargo, expresión reglamentaria que debe ser entendida en el sentido amplio, poco jurídico si se quiere, de que no haya personas que a tenor de la sentencia de separación vayan a convivir con el arrendatario. Claramente la esposa no convivirá y los hijos menores, dependerá de lo que en dicha sentencia se disponga, por lo que habrá que estar al caso concreto para determinar la extinción o no del vínculo arrendatario.

9. La falta de pago de la renta. Nada dice el Reglamento de 1949, pero es claro que ésta debe ser causa de resolución. Por lo demás, así se expresa el art. 114 de la LAU, y el art. 30-1 del Decreto 2960/1976 de 12 de noviembre, citado más arriba, prevé esta falta de pago como causa para promover

el desahucio. Debe por último señalarse aquí que la falta de pago de cualquiera de aquellas cantidades por conceptos o cargos que correspondan al inquilino (asimilados a la renta, en terminología ya tradicional) operaría igualmente como causa resolutoria.

10. Subarriendo total o parcial de la vivienda, así como cesión de la misma, y tenencia de huéspedes. Se trata realmente de tres causas diferentes, que agrupamos en esta exposición por razones de semejanza entre ellas, y que se encuentran contenidas en el art. 30-7ª del Decreto 2960/1976, y en los arts. 114 de la LAU. Ciertamente la LAU considera como causas resolutorias el subarriendo, la cesión y la tenencia de huéspedes de modo distinto al autorizado. Sin embargo, aunque el Reglamento de 1949 nada dice sobre este extremo, los modelos de contrato utilizados actualmente por el Patronato del Aire establecen la prohibición de llevar a cabo subarriendos totales o parciales sin otra especificación, por lo que entendemos que cualquier acuerdo de este tipo que se lleve a cabo entre el arrendatario y un tercero, motivará la extinción del arrendamiento.

11. Declaración de ruina de la finca, una vez tramitado el correspondiente expediente administrativo. Nada dice la normativa del Patronato, pero consideramos que tal causa operará sin duda en relación con las viviendas del Aire (art. 114 de la LAU).

12. Pérdida o destrucción de la vivienda (art. 118 LAU).

13. Mutuo acuerdo entre el Patronato y el arrendatario.

14. Cumplimiento de plazo, si éste ha sido fijado en el contrato. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que dada la finalidad de servicio público que cumplen las viviendas del Aire, el Patronato debe mantener en el uso y disfrute de la vivienda al arrendatario mientras no varíen las circunstancias que motivaron que se suscribiera en su día el oportuno contrato. Por ello, normalmente, los contratos se celebrarán por tiempo indefinido (no es otra cosa lo que quiere decir la cláusula 1ª del actual modelo de contrato, de pésima redacción), aunque se conceda la facultad al arrendatario de denunciar o resolver unilateralmente el contrato como beneficiario o usuario de ese servicio público. Por ello,

15. Resolución unilateral por parte del arrendatario en los términos que se acaban de exponer, facultad que deberá venir recogida en el propio contrato, y cuyo ejercicio normalmente estará supeditado a un preaviso, y, en su caso, indemnización.

16. Cumplimiento de condición resolutoria, si ha sido fijada en el contrato, lo que, por otro lado, no será frecuente en la práctica.

EL DESAHUCIO

Las únicas referencias en relación con el desahucio que se encuentran en la legislación sobre Casas del Aire, son las contenidas en el art. 56 del

Reglamento orgánico del Patronato de Casas del Aire, aprobado por Decreto 3264/1970, de 29 de octubre, y en el art. 30 del Reglamento de 1949, en la redacción dada al mismo por la Orden Ministerial 376/1975, de 8 de febrero.

El primero de ellos autoriza al Patronato, como organismo promotor de VPO, a tramitar expedientes administrativos de desahucio, respecto a los arrendatarios que incurran en las causas de desahucio previstas en la legislación sobre VPO. El art. 30 del Reglamento de 1949 regula los trámites que el Patronato debe seguir en la instrucción de estos expedientes administrativos.

La primera pregunta que surge es la de si el Patronato, a pesar de la redacción terminante del art. 56 del Reglamento orgánico, está facultado para instruir o tramitar esos expedientes administrativos de desahucio de los que antes hablábamos. No había duda alguna en que la respuesta a ésta interrogante debía ser afirmativa, a la luz de lo dispuesto en el Reglamento de VPO del año 1968, que en su art. 142 permitía tanto al Instituto Nacional de la Vivienda, como a los promotores de aquellas viviendas, entre los que se encuentra el Patronato del Aire, tramitar estos expedientes administrativos de desahucio. Sin embargo, el Reglamento de VPO ha sido derogado en parte en esta materia por el texto refundido de la legislación de VPO aprobado por Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, que en su art. 30, después de afirmar que el desahucio de los arrendatarios que ocupen viviendas que sean de la propiedad del Instituto Nacional de la Vivienda y de los promotores que cita (entre los que sigue encontrándose el Patronato de Casas del Aire), *podrá ser acordado, previo el correspondiente expediente Administrativo*, por el Instituto Nacional de la Vivienda, nada establece, sin embargo respecto a la tramitación de estos expedientes, por lo que cabe deducir de ello que la competencia para tramitar o instruir dichos expedientes recae exclusivamente en aquél Instituto, ya que es el competente para resolverlos.

Pero, como quiera que el propio texto refundido, en su disposición final primera establece que hasta tanto no se dicte la correspondiente norma reglamentaria (que aún no ha sido dictada), seguirá siendo de aplicación el Reglamento de 1968, en cuanto fuere compatible con la nueva legislación, de ello se desprende en buena lógica que los arts. 142, 143 y 144 del citado Reglamento podrán seguir aplicándose, y por ende, el Patronato continuará, como promotor de VPO, teniendo la competencia para tramitar los expedientes administrativos de desahucio, aun cuando la resolución de los mismos competa al Instituto Nacional de la Vivienda, solución ésta que por otro lado permitiría seguir aplicando el art. 30 del Reglamento de 1949, que como se ha dicho establece los trámites que debe seguir el Patronato en los expedientes de desahucio, que son sustancialmente idénticos a los contenidos en el art. 142 del Reglamento de VPO, y que únicamente suponen o contienen una adaptación de la tramitación prevista en éste artículo a las

particularidades propias del Patronato, sin que ello reporte variación esencial con respecto a la legislación general (la de VPO), variación que por otro lado no podría llevarse a cabo, dado el carácter de norma de menor rango del Reglamento del año 1949 con respecto al Reglamento de VPO.

Otro problema que se plantea en relación con el desahucio es el de determinar cuál es el procedimiento aplicable al mismo, cuestión ésta del procedimiento que está indisolublemente ligada a la referente a las causas por las que opera el desahucio de las viviendas del Aire. Sabido es que el desahucio es impensable sin que previamente haya quedado resuelto el arrendamiento, por lo que procede cuando tal contrato se ha extinguido, constituyéndose el objeto de este proceso especial la pretensión de devolver al arrendador el objeto arrendado. Sentado lo anterior, debe concluirse que una vez que el contrato se haya resuelto por cualquiera de las causas que hemos examinado en el epígrafe anterior, si el arrendatario no desaloja la vivienda voluntariamente, el Patronato podrá instar la declaración de desahucio y el posterior lanzamiento de la misma de aquél.

Pues bien, examinando la cuestión referente al procedimiento que puede utilizarse para conseguir el desahucio, el Patronato podrá acudir al procedimiento judicial del desahucio, regulado en los arts. 1570 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil, o al administrativo representado por los expedientes de desahucio, que ya conocemos, dependiendo de la naturaleza de la causa por la que aquél proceda. Así se desprende de la lectura del art. 30 del Texto Refundido de la legislación sobre VPO, sin que la normativa referente a las Casas del Aire contemple expresamente esta disyuntiva, aunque el art. 56 del Reglamento orgánico, al afirmar que el Patronato podrá tramitar los oportunos expedientes administrativos, da a entender tácitamente que el procedimiento establecido en la Ley de Enjuiciamiento Civil es igualmente aplicable o utilizable por el Patronato en el desahucio de los arrendatarios que ocupen sus viviendas, lo que no podía ser de otra manera, como más adelante veremos.

Decíamos que el Patronato tiene abierta una doble vía, según la causa por la que el desahucio procede. En efecto, si se trata de las causas establecidas en la legislación común, en expresión del art. 30 citado, el patronato deberá ineludiblemente formular la correspondiente demanda ante la Jurisdicción Ordinaria, que dará origen al proceso especial de desahucio que se sustanciará por las reglas contenidas en la Ley de Enjuiciamiento Civil. A nuestro modo de ver, esa legislación común estará constituida por las normas civiles contenidas en el Código Civil, la Ley de Enjuiciamiento Civil e incluso en la LAU que, como sabemos, aunque su aplicación está excluida por la legislación del Patronato, sin embargo, en materia de resolución del contrato, entendemos, según se expuso, que debe ser considerada como

supletoria, y en consecuencia, legislación común en relación con la de las Casas del Aire, y más ampliamente, con la de VPO.

Pero al lado de estas causas comunes, el tan citado art. 30 relaciona una serie de causas especiales (que el precepto considera como causas de desahucio, y que, según creemos, hay que entender como causas de resolución del arrendamiento que permitirán el desahucio, con alguna excepción, que comentaremos brevemente más abajo). Estas causas especiales son:

a. Falta de pago de las cuotas debidas por renta, y otras complementarias de servicios (asimiladas a la renta en la terminología de la LAU).

b. Extinción de la relación laboral o de empleo entre el arrendatario y el propietario, cuando dicha relación hubiera sido la determinante de la ocupación de la vivienda. Muy brevemente, diremos que en la práctica esta causa únicamente podrá operar cuando el arrendatario sea personal laboral relacionado con el Patronato con un contrato de trabajo (porteros, conserjes, etc.), dada la inexistencia de funcionarios propios del Patronato. No debe entenderse nunca practicable en los supuestos de cese de la relación jurídica existente entre el beneficiario-arrendatario y el Ejército del Aire.

c. Causar el arrendatario, su familia o servidores deterioros graves en el inmueble.

d. Infracción grave o muy grave de las prescripciones legales o reglamentarias en materia de VPO.

e. Cuando las viviendas no constituyan domicilio permanente del arrendatario.

f. Subarriendo total o parcial de la vivienda.

También señala el precepto otra causa de desahucio (aquí sí procede la utilización de éste término, ya que no existe un arrendamiento previo), consistente en la ocupación de la vivienda sin título legal para ello, entendiéndose por ocupante el que disfrute o tenga en precario la finca "sin pagar merced", según la Ley de Enjuiciamiento Civil, supuesto éste del que simplemente dejamos constancia, pues queda fuera del ámbito de este trabajo.

En cualquiera de estos casos, el Patronato podrá optar entre acudir al procedimiento judicial o al expediente administrativo de desahucio, doble vía que igualmente podrán utilizar el Instituto Nacional de la Vivienda y los demás promotores de VPO que aparecen relacionados en el art. 30 del Decreto de 1976, según señala el art. 142 del Reglamento de VPO del 1968. Lo normal es que el Patronato se incline por la tramitación del expediente administrativo, lo que permitiría contar con la declaración de desahucio, posiblemente en un plazo de tiempo más breve que el que tardaría en producirse la misma declaración judicialmente, amén de conservar frente al arrendatario durante la tramitación de aquél, esa posición prevalente, propia de toda administración pública. Sin embargo, otras consideraciones que luego veremos, podrían desaconsejar la utilización de ésta vía.

Como se aprecia del examen de las causas recién expuestas, alguna de ellas, por no decir la mayoría, son también causas de extinción del arrenda-

miento según la legislación común que antes señalábamos. En efecto, la falta de pago de la renta, o causar daños o deterioros graves en el inmueble, aparecen recogidos tanto en la LAU como en el art. 30 del Decreto que comentamos. En estos casos, por razón de especialidad es de preferente aplicación el precepto mencionado, y por tanto el Patronato podrá acudir a la incoación del expediente administrativo según se ha expuesto.

Por último, resulta que existen otra serie de causas extintivas recogidas exclusivamente en la normativa relativa a las Casas del Aire, causas que ya conocemos, y que también pueden en buena lógica, motivar el desahucio, que deberá conseguirse por parte del Patronato acudiendo al juicio de desahucio regulado en la Ley de Enjuiciamiento Civil, extremos sobre el que nada dispone aquella legislación, y que entendemos debe ser tratado de la manera expuesta, dada la aplicación restrictiva que debe hacerse de la legislación de VPO.

Así pues, y resumiendo lo expuesto, cuando las causas por las que proceda el desahucio sean de las comprendidas o establecidas tanto en la propia normativa sobre Casas del Aire, como en la legislación común (teniendo en cuenta el alcance que a esta expresión se ha dado), el desahucio deberá tramitarse conforme a las reglas establecidas para este juicio en la Ley de Enjuiciamiento Civil, y *unicamente cuando las causas sean de las recogidas en la legislación sobre VPO* será cuando el Patronato, como organismo promotor de dichas viviendas, podrá optar entre promover dicho juicio o incoar el expediente administrativo, que será resuelto por el INV.

Abordando a continuación el tratamiento de las principales o más interesantes cuestiones que pueden plantearse en la tramitación de los expedientes administrativos de desahucio, resulta interesante destacar que el instructor del expediente podrá serlo cualquier Jefe, Oficial o Suboficial, designado por el Patronato entre quienes presten servicio en el mismo, normalmente en la Delegación a la que pertenezca la vivienda que ha de ser desalojada. Sin embargo, parece aconsejable que el empleo de dicho instructor sea superior o al menos igual al del arrendatario que vaya a ser desahuciado, si éste es militar, lo cual, dada la estructura jerarquizada de los Ejércitos y la disciplina existente consecuencia de la anterior, sin duda favorecerá la labor de aquél.

La tramitación del expediente deberá hacerse por los cauces establecidos en el art. 30 del Reglamento de VPO de 1968, dada la coincidencia de ambos preceptos en este punto, sea cual fuere la causa por la que el desahucio procediere. Sin embargo, se establecen ligeras diferencias en la tramitación del desahucio por falta de pago, en relación con el expediente que podríamos calificar "tipo", aplicable a todas las demás causas, diferencias que básicamente tienen su fundamento en los sucesivos requerimientos de pago que deben hacerse el arrendatario moroso. Por último, ya dijimos que la resolución de estos expedientes corresponde al INV, al que el Patronato

deberá remitir el expediente instruido por conducto del Ministerio de Defensa.

En caso de aprobarse el desahucio, el lanzamiento correrá a cargo del propio Patronato, que deberá designar la persona que lo haya de llevar a cabo, normalmente cualquiera destinada en la Delegación afectada, a quien acompañarán aquellas otras necesarias para llevar a cabo las tareas de desahucio. Los preceptos antes citados prevén incluso la facultad del Patronato de impetrar el auxilio de los Agentes de la Autoridad. Normalmente estará al alcance del Patronato solicitar la ayuda de la Policía Aérea, a fin de que garantice que el acto del lanzamiento se va a poder llevar a cabo. Sin embargo, estimamos no aconsejable esta medida, aun contando con el carácter de Agentes de la Autoridad atribuido a los miembros de aquélla por el art. 451 del RD. 494/1984, de 22 de febrero que aprueba las Reales Ordenanzas del Ejército del Aire, y ello teniendo en cuenta el posible mal efecto que pueda producir la presencia e intervención de esta fuerza militar en un acto como el que comentamos. Juzgamos preferible la intervención de la Policía Nacional, dado que este tipo de actuación tiene plena cabida entre las propias de dicho Cuerpo, circunstancia que no concurre en la Policía Aérea. De todas maneras, puede representar para el Patronato un problema conseguir el concurso de aquélla, ante la inexistencia de resolución judicial de ningún tipo. Quizás la intervención conjunta de los Ministerios de Defensa, Obras Públicas y Urbanismo e Interior pudiera dar como resultado la actuación de dicha Fuerza de Seguridad del Estado en estos casos.

Planea en todo este asunto la posible inconstitucionalidad del acto de lanzamiento del arrendatario que se resiste a abandonar la vivienda, para el que hace falta que quienes deban llevarlo a cabo materialmente entren en el domicilio contando con la previa resolución judicial, según mandato constitucional, resolución judicial inexistente en los casos que estamos estudiando.

Una vez acordado el desahucio, y con independencia de que el arrendatario desahuciado decida interponer los recursos procedentes, el Patronato podría dirigirse al Juez solicitando la autorización judicial que comentábamos, acompañando la resolución administrativa de desahucio, que lógicamente deberá ser motivada. Pero ¿hay seguridad de que el Juez la vaya a conceder? ¿no sería preferible no iniciar toda la vía del expediente administrativo, no sea que una vez llegado el momento supremo, hacia el que aquél se dirige, es decir, el lanzamiento, este no pudiera llevarse a cabo? Desde luego, el Patronato tiene a su favor la presunción de legitimidad de los actos administrativos, pero eso no empece que la opción entre la vía judicial y el expediente administrativo deba ser meditada, y si existen argumentos a favor del expediente, también los hay en contra.

Corresponde en este apartado tratar de la posibilidad de combatir las decisiones del Patronato de Casas del Aire, en su doble vertiente administrativa y judicial.

La primera puntualización que debe hacerse hace referencia a que, dado el carácter de Administración Pública del Patronato, en principio sus actos y decisiones son recurribles en vía administrativa, y únicamente cuando se haya agotado aquella vía quedará expedita la judicial. Y la segunda, al hilo de la anterior, es que obviamente aquí nos interesa sólo la posibilidad de recurso de aquellos actos y decisiones que afectan o están relacionados con los contratos de arrendamiento suscritos por el Patronato, tanto en su período de preparación como una vez celebrados, hasta su extinción.

Conveniente en este punto es recordar la naturaleza jurídica del contrato de arrendamiento objeto de este estudio, cuestión que más arriba se abordó y en la que nos pronunciamos por el carácter administrativo de este contrato, dada su directa vinculación al desenvolvimiento regular de un servicio público, como es el de proporcionar alojamiento en todo momento a los *militares con familia a cargo*, en las plazas de su destino, dada la tradicional movilidad de estos funcionarios.

Decíamos que era conveniente tener presente la solución que se había dado a aquella cuestión, pues en principio ella nos podrá orientar sobre cuál sea el procedimiento para agotar la vía administrativa, e igualmente sobre la jurisdicción competente para conocer de las pretensiones deducidas en relación con estos contratos, dada la diferenciación de régimen jurisdiccional existente para los contratos administrativos y los contratos privados de la Administración. Sin embargo, si examinamos atentamente la redacción del art. 3-a de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que establece: "La Jurisdicción Contencioso-Administrativa conocerá de:

a. Las cuestiones referentes al cumplimiento, inteligencia, resolución y efectos de los contratos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, celebrados por la Administración Pública, cuando tuvieren por finalidad obras o servicios públicos de toda especie", observamos que este precepto prescinde de la naturaleza jurídica del contrato a la hora de determinar la competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y hace depender ésta de la finalidad de obras o servicios públicos del contrato celebrado por la Administración Pública, lo que, además de seguir la tradición de nuestro Derecho, proporciona la ventaja de obviar la polémica existente desde antiguo sobre la naturaleza jurídica de los contratos celebrados por la Administración.

Ciñéndonos al contrato objeto de nuestro trabajo, nada impide que atribuyamos la competencia para conocer de las cuestiones referentes al mismo a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, tanto como consecuencia de su consideración como contrato administrativo al amparo de lo establecido

en el art. 4 punto 2 de la Ley de Contratos del Estado (y parece oportuno recordar igualmente el art. 19 de este mismo texto legal, que dispone que "las cuestiones litigiosas... sobre los contratos administrativos serán resueltas por el órgano de contratación... y contra sus acuerdos habrá lugar a recurso contencioso-administrativo..."), como prescindiendo de esta consideración, al estimar que este tipo de arrendamiento tiene por finalidad un servicio público, entendido, como lo ha hecho siempre la Jurisprudencia, no en sentido técnico, como gestión de servicios públicos, sino en sentido amplio, como giro o tráfico peculiar de la Administración, como ya se expuso.

Por otro lado, y sentado lo anterior, no podemos olvidar la técnica revisora propia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por lo que serán las decisiones y actos de la Administración en relación con el arrendamiento (con las cuestiones referentes a los distintos aspectos de la vida contractual, más bien) los que serán objeto de la demanda contenciosa. Muy claramente se expresa el art. 19 de la Ley de Contratos del Estado al decir que:

"Las cuestiones litigiosas surgidas sobre la interpretación, modificación, resolución y efectos de los contratos administrativos serán resueltas por el órgano de contratación competente, cuyos acuerdos pondrán fin a la vía administrativa, y contra los mismos habrá lugar a recurso contencioso-administrativo, conforme a lo dispuesto por la Ley reguladora de dicha Jurisdicción".

Por último, señalaremos que huelga en el presente caso tratar de la diferenciación del régimen jurisdiccional existente según la naturaleza del contrato en cuestión, diferenciación que, como es sabido, no alcanza a lo referente a la preparación y formación de aquél, aspectos de los que es siempre competente la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y tal problema decimos que carece de relevancia dado el carácter administrativo, según se ha visto, de éste arrendamiento especial.

En otro orden de cosas, y en relación con la vía administrativa, son pocos los preceptos contenidos en la normativa sobre Casas del Aire. Así, el art. 67 del Reglamento orgánico establece que contra los actos o resoluciones de la Gerencia podrá recurrirse ante el Consejo Directivo, y contra los acuerdos y resoluciones de éste, ante el Ministro, siguiéndose los trámites previstos en las disposiciones vigentes sobre procedimiento administrativo. Por último, los arts. 18, 32 y 33 del Reglamento de 1949, en la redacción dada a los mismos por la O.M. de 24 de diciembre de 1962, reproducen la posibilidad de recurrir la decisión de la Gerencia ante el Consejo Directivo, y las resoluciones de éste ante el Ministro en alzada. Debemos, pese a la primera impresión de ausencia de interrogantes en este punto, efectuar varias consideraciones. En efecto, los artículos del Reglamento de 1949 recién comentados se refieren a la posibilidad de recurso contra las decisiones de la Gerencia relacionadas con el levantamiento de las actas de ocupación y desocupación (art. 18), constitución de fianzas y aplicación de la misma a cubrir los daños ocasionados en el inmueble por el uso indebido del mismo

(art. 18), determinación de los gastos de mantenimiento y conservación (reparaciones) a cargo del Patronato y de los inquilinos (art. 32) y, en general, adjudicación de viviendas (art. 33). Como vemos, se trataría de actos y decisiones que versarían, unos sobre la preparación y adjudicación del contrato de arrendamiento (art. 33), y otros sobre efectos y extinción (arts. 18 y 32), que por otro lado no tiene mayor alcance, teniendo en cuenta la competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en relación con todas las cuestiones relacionadas con este contrato de arrendamiento, dado su carácter administrativo.

En segundo lugar, también interesa destacar que el Ministro ante el que debe interponerse el recurso de alzada que antes se ha citado es, obviamente el de Defensa, al haber desaparecido el Ministerio del Aire, primitivamente competente, y que inicialmente ostentó la tutela sobre el Patronato de Casas Militares.

Por último, la normativa del Patronato en esta materia no hace sino seguir las pautas contenidas en los arts. 76 y siguientes de la Ley de Entidades Estatales autónomas, que, como es sabido, no contiene previsiones específicas en relación con los recursos administrativos que cita, comparándolas con las establecidas en la propia Ley de Procedimiento Administrativo; y en lo que respecta, en concreto, al recurso de alzada, el art. 76-2 establece que, siempre que en la legislación aplicable no se especifique otra cosa, corresponderá al Ministro del Departamento a que el organismo esté adscrito, conocer del recurso de alzada contra los actos del órgano supremo del mismo, que es precisamente lo que prevén, como hemos visto, los artículos de los Reglamentos Orgánico y de Régimen y Adjudicación que hemos estudiado.

Agotada la vía administrativa, el interesado puede acudir a los Tribunales de Justicia, en concreto a los órganos judiciales del orden Contencioso-Administrativo que son los que ostentan la competencia para conocer de las demandas interpuestas contra los acuerdos de la Administración en relación con estos contratos. De conformidad con lo establecido en la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial y teniendo en cuenta que la decisión administrativa contra la que se interpondrá el recurso contencioso será siempre la resolución ministerial expresa o tácita del recurso de alzada del que antes hemos hablado, entendemos que serán los Tribunales Superiores de Justicia, y no la Audiencia Nacional, los competentes para conocer de éstas pretensiones, al ser el acto emanado del Ministro de Defensa confirmatorio en vía de recurso administrativo, del dictado por un órgano distinto, en este caso el Consejo Directivo del Patronato, según se desprende del art. 66 de la LOPJ. Y por lo que respecta al Tribunal Superior de Justicia que de manera concreta deba conocer de estos asuntos entendemos que podrá serlo cualquiera, al amparo de lo dispuesto en el art. 74-1.a de la citada Ley Orgánica, pudiéndose atribuir la competencia, ante el silencio legal, a aquel Tribunal Superior en cuya circunscripción se hubiere realizado el acto impugnado.