

# Tribunal Supremo

(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) Sentencia de 29 mayo 2000

[RJ2000\6551](#)



**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA:** Arrendamientos urbanos: incumplimiento por el Gobierno de la obligación de elevar las rentas de los alquileres: y su adaptación al coste de la vida: evolución normativa: examen; mera facultad: que no constituye supuesto indemnizatorio: doctrina jurisprudencial.

**Jurisdicción:** Contencioso-Administrativa

Recurso contencioso-administrativo 343/1996

**Ponente:** Excmo Sr. Enrique Lecumberri Martí

Interpuesto Recurso contencioso-administrativo contra Acuerdo del Consejo de Ministros de 26-1-1996, desestimatorio de petición de indemnización derivado del incumplimiento del artículo 100.1 de la LAU/1964, en relación a la adaptación de las rentas de los arrendamientos a las variaciones del coste de la vida, el TS lo **desestima** .

En la Villa de Madrid, a veintinueve de mayo de dos mil.

Visto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, Sección Sexta, constituida por los señores arriba anotados, el recurso contencioso-administrativo número [343 / 1996](#) , que ante la misma pende de resolución, interpuesto por el Procurador don Carlos Z. C., en nombre y representación de don Gaietà B. P. y doña Nuria M. C., contra el acuerdo del Consejo de Ministros dictado en fecha 26 de enero de 1996 por el que se desestimaban las peticiones formuladas en relación a la inaplicación e incumplimiento por parte del Gobierno español de lo preceptuado en el artículo 100.1 de la Ley de Arrendamientos Urbanos –Texto Refundido aprobado por [Decreto núm. 4104/1964, de 24 de diciembre](#) –, y solicitud de indemnización por daños y perjuicios.

Ha comparecido en calidad de recurrido en este recurso el Abogado del Estado, en la representación legal que le es propia.

## ANTECEDENTES DE HECHO

### PRIMERO

La representación procesal de don Gaietà B. P. y doña Nuria M. C. anuncia, en escrito de 19 de abril de 1996, interposición de recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 26 de enero de 1996 por el que se desestimaban las peticiones formuladas por los actores y otros de indemnización de daños y perjuicios por inaplicación e incumplimiento por parte del Gobierno español de lo preceptuado en el artículo 100.1 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, Texto Refundido aprobado por [Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre](#) ; así mismo se solicita se dé lugar a la tramitación acumulada de ambos recursos, de conformidad con los artículos 47 de la Ley de esta Jurisdicción, en relación con el artículo 44 de la misma, y el artículo 162, apartados 4, 5 y 6, de la Ley de Enjuiciamiento Civil, de aplicación supletoria, a tenor de la Disposición Adicional Sexta de la [Ley Reguladora de la Jurisdicción](#) .

### SEGUNDO

En providencia de 19 de junio de 1996 se tiene por interpuesto el recurso contencioso-administrativo por la citada representación procesal y en providencia de 29 de octubre del mismo año se emplaza a la parte actora para que formalice la demanda dentro del plazo de veinte días.

## TERCERO

En su escrito de demanda, la representación procesal de los recurrentes señala que si bien la resolución que se impugna se basó en la [sentencia del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 1984](#), aquella normativa se ha visto modificada en el tiempo por posteriores interpretaciones del Tribunal Constitucional y la incorporación de España en la Comunidad Económica Europea, con la consiguiente vinculación a la normativa supraestatal emanada de ésta.

En cuanto al primer punto alegado, se refiere concretamente a la [sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de marzo de 1994](#), que introduce, dice, un nuevo enfoque sobre la falta de cumplimiento por el Gobierno del mandato del artículo 100, puntos 1 y 4, de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964, en cuanto estableció un mandato directo e imperativo que exigía al Consejo de Ministros la aprobación cada dos años de un Decreto que adaptara las rentas de determinados contratos de arrendamiento a las variaciones del coste de la vida, a fin de evitar el vaciamiento del contenido económico del derecho de propiedad.

Consigna los diferentes presupuestos jurídicos de la acción que se ejercita en este recurso respecto a los contemplados por la citada sentencia de 6 de noviembre de 1984:

- a) Cuestión central ajena a la acción política o «actos políticos» del Gobierno.
- b) Reclamación de responsabilidad del Estado por incumplimiento de un «mandato legal imperativo» que es competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, a tenor de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley reguladora.
- c) En cuanto al perjuicio que se origina, es de aplicación el artículo 33.3 de la Constitución.

Por lo que hace al segundo punto –infracción del Derecho Comunitario–, se habría incurrido en la vulneración del derecho de propiedad –STJCE del Caso Hauer 44/1979, de 13 de diciembre–, del principio de igualdad –sentencias del TJCE de 7-6-1971, Bertoni de 21-6-1958, y de 5-3-1980, Ferweda–, del principio de la proporcionalidad –sentencias 38/1979, Roquette y 139/1979, Maizena–; añadiendo a éstos la vulneración de otros principios: a) el principio de legalidad de los actos administrativos, por la desobediencia a la ley del Estado español; b) el imperativo de la seguridad jurídica: aplicación o inaplicación del Derecho al libre arbitrio del Gobierno español; c) la protección de los derechos adquiridos: expropiación del derecho del propietario a adecuar cada año su renta congelada, a tenor del Índice de Precios al Consumo.

Termina suplicando a la Sala que en su día dicte sentencia por la que se condene al Estado español a indemnizar a doña Nuria M. C. en 22.461.639 pesetas y a don Gaietà B. P. en 1.371.123 pesetas, por los perjuicios ocasionados a los mismos por el incumplimiento por parte del Gobierno de lo preceptuado en el artículo 100.1 y 4 de la Ley de Arrendamientos Urbanos en su Texto Refundido de 1964, más los intereses legales devengados.

## CUARTO

El Abogado del Estado, en su escrito de oposición al recurso de casación, formula las alegaciones que estima procedentes, que se basan fundamentalmente, por una parte, en que los artículos 40.3 de la [LRJAE](#) y 122.2 de la [LEF](#), se establece que el derecho a reclamar prescribe al año del hecho que lo motivó. En cuanto al incumplimiento del artículo 100 de la LAU, esta cuestión fue resuelta por la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 1984, en la que se resalta que este precepto no contiene un mandato de ejecución inmediata, lo que, a falta, pues, de un mecanismo de «activación intermedia», concede a la Administración un margen de libertad frente a la Ley, cuyas consecuencias socio-económicas serían «incalculables», dada la complejidad que la materia regulada por dicha normativa representa. Por tanto, el Abogado del Estado entiende que falta el nexo causal determinante entre la acción u omisión administrativa, el servicio público y la lesión que se alega, lo que conduce a la no ocurrencia de los requisitos para la responsabilidad de la Administración.

Termina suplicando a la Sala que dicte sentencia por la que, desestimando el presente recurso contencioso-administrativo, se declare que el acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de enero de 1996 es plenamente ajustado a derecho, confirmándolo en todos sus extremos; oponiéndose por otra

parte a la petición del recibimiento a prueba formulada de contrario, en cuanto las propuestas, no son objeto de discusión o son intrascendentes para la resolución del pleito.

#### QUINTO

Por auto de 5 de marzo de 1997, esta Sala acuerda recibir el proceso a prueba por término de treinta días comunes a las partes para proponerla y practicarla, emplazándoles para que formulen, por escrito, los medios de prueba de que intenten valerse; formando la oportuna pieza separada.

#### SEXTO

En cumplimiento de dicho trámite, el procurador don Carlos Z. C. presenta escrito, de fecha 8 de abril de 1997, en el que propone los medios de prueba documental que estima convenientes, suplicando que sean admitidos en su totalidad, disponiendo lo procedente para su práctica.

#### SEPTIMO

En auto de 17 de junio de 1997, la Sala admite las pruebas propuestas, excepto las referentes a remitir despacho al Colegio Oficial de Administradores de Fincas de Barcelona con el fin de que por dicha entidad se emita informe o certificado sobre el Índice de Precios al Consumo entre el 1 de enero de 1964 y 31 de diciembre de 1994, y la de contestación por vía de informe al extremo tercero, declarado pertinente, esto es, remitir un despacho al Instituto Nacional de Estadística para que dicha entidad emita informe sobre la relación de los índices Generales Nacionales mensuales del Sistema de Índices de Precios al Consumo, desde 1964 a 1994 e indicar su porcentaje de incremento.

#### OCTAVO

Contra la no admisión de las pruebas antes descritas, la parte recurrente presenta recurso de súplica, que fue desestimado en auto de 22 de septiembre de 1997.

#### NOVENO

Por providencia de 26 de noviembre de 1997 se declara terminado y concluso el período de proposición y práctica de pruebas concedido en este recurso, uniéndose las practicadas a los autos, y se concede a la parte actora el plazo de quince días a fin de que presente escrito de conclusiones sucintas, de conformidad con el artículo 78 de la Ley de esta Jurisdicción.

#### DECIMO

Evacuado dicho trámite por la representación procesal de los recurrentes, mediante escrito de 27 de diciembre de 1997, por diligencia de ordenación de 12 de enero de 1998 se concede a la Abogacía del Estado el plazo de quince días para que presente las suyas, requerimiento que cumple en escrito de 30 de enero de 1998, en el que dan por reproducidas todas las alegaciones del escrito de demanda; y en diligencia de ordenación de 12 de febrero del mismo año se declaran conclusas las actuaciones, que quedan pendientes de señalamiento para votación y fallo cuando por turno corresponda.

#### UNDECIMO

En providencia de 21 de diciembre de 1999 se señala para votación y fallo de este recurso el día 18 de mayo de 2000, fecha en que tuvo lugar, habiéndose observado en su tramitación las reglas establecidas por la ley.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Enrique Lecumberri Martí.

#### FUNDAMENTOS DE DERECHO

##### PRIMERO

Una vez publicada en el Boletín Oficial del Estado –número 282, de 25 de noviembre– la [Ley de Arrendamientos Urbanos 29/1994](#) –que entró en vigor, según su Disposición Final Segunda el 1 de enero de 1995–, los demandantes doña Nuria M. C. y don Gaietà B. P. presentaron –el día 30 de diciembre de 1994– ante el Registro General del Gobierno Civil de Barcelona sendos escritos dirigidos al Presidente del Consejo de Ministros, en los que después de describir la situación jurídica en que se hallaban los contratos de arrendamiento celebrados con anterioridad al Real Decreto-ley 1/1985, de 30 de abril, por su congelación de rentas y prórroga legal forzosa e indefinida, sujeta a subrogaciones «mortis causa» y cesiones «inter vivos», denunciaban el incumplimiento por parte del Gobierno de la Nación del mandato legal contenido en el artículo 100, apartado 1, de la Ley de

Arrendamientos Urbanos, [Texto Refundido de 24 de diciembre de 1964](#) , y solicitaban:

**A)** Que se procediera a redactar por el Gobierno el oportuno Proyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos que se ajuste a las disposiciones de la Constitución Española y en el que especialmente se dé cumplimiento a los principios de igualdad y al amparo del derecho de propiedad; indemnizando, en todo caso, a los solicitantes de los perjuicios ocasionados con motivo de la vinculación de su propiedad a unos contratos de arrendamiento mantenidos por una legislación contraria a la Constitución y a partir de la fecha de entrada en vigor de la misma.

**B)** Subsidiariamente, se procediera por el Gobierno a aprobar y publicar los coeficientes de adaptación de rentas correspondientes a partir del momento en que se realizó la última adaptación; indemnizando a los suscribientes de los perjuicios ocasionados por la falta de publicación de tales índices o coeficientes de adaptación, tanto de los resultantes en el período anterior al día de la fecha, con los que a partir de la presentación de su escrito se produjeran, más los intereses legales correspondientes.

## SEGUNDO

Ambas pretensiones indemnizatorias –al igual que otras formuladas por más de veintiséis propietarios-arrendadores acumuladas al amparo del artículo 73 de la [Ley 30/1992](#) – fueron desestimadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de enero de 1996, que fundamentó su decisión en los dictámenes emitidos por el Consejo de Estado –496/1991; 252/1991, de 25 de julio; 1708/1992, de 25 de febrero de 1993, y 1942/1995, de 11 de octubre– que, a su vez, se sustentaban y en parte reproducían el criterio mantenido por este Tribunal Supremo, en la [sentencia de 6 de noviembre de 1984](#) , al analizar el contenido y alcance del artículo 100 del Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos, de 24 de diciembre de 1964.

Concretamente, se transcribieron en el acuerdo impugnado los siguientes razonamientos de la citada sentencia:

**a)** Este precepto no contiene un mandato de ejecución inmediata o automática, sino que, por el contrario, el mismo aparece necesitado, para su efectividad, de los que un prestigioso autor ha calificado de «activación intermedia». En estos casos, autores del máximo prestigio han señalado el margen de libertad de que la Administración dispone frente a la Ley, como encargada de complementarla, llegándose a decir que el Gobierno es dueño de la materia; otros han dicho que la Ley queda mientras tanto en situación de quiescencia o en situación de potencialidad, calificando a esa activación o intervención intermedia de «conditio iuris» de la eficiencia de la norma.

**b)** Resulta claro que un texto promulgado en 1964 aparece sin desarrollar aún hoy, a los veinte años de su vigencia y, lo que es más significativo, en un devenir en el que se han sucedido regímenes políticos tan opuestos como el anterior y el actual, y gobiernos de muy distintos colores, significación que se acrecienta si se tiene en cuenta que, ante esa inacción del Ejecutivo, ningún particular, hasta ahora que nosotros sepamos, ha intentado promover una acción semejante a la emprendida por los aquí recurrentes; actitud común de gobernantes y gobernados que viene a demostrar una concepción del precepto de que se trata no ligada a su cumplimiento forzoso o inmediato, sino supeditada a la determinación del Consejo de Ministros, como destinatario de la norma.

**c)** La explicación de ese estado de cosas nos la da el hecho de la complejidad de la materia regulada por esta normativa y el ingente entramado de intereses implicados, con unas consecuencias socio-económicas incalculables, cuestiones inevitablemente inmersas en la política de los gobiernos, portavoces de la voluntad preponderante en cada momento histórico, como encargados de regir este tipo de situaciones con las medidas concretas adecuadas, como ocurre con la contemplada en el precepto legal tantas veces referido.

## TERCERO

Los demandantes, en su escrito fundamental de demanda, aceptando que la Ley 29/1994 estaba vigente y, consiguientemente, se habían resuelto algunas de las cuestiones por ellos suscitadas, sensiblemente alteran el contenido de su pretensión –principal y subsidiaria– deducida en vía administrativa, por una acción de responsabilidad derivada del cambio normativo producido desde

que se dictó por este Tribunal Supremo la reseñada sentencia de 6 de noviembre de 1984, de las posteriores interpretaciones del Tribunal Constitucional –en concreto de las contenidas en la [sentencia de 17 de marzo de 1994](#) y de los votos particulares que respecto de la misma se produjeron– y de la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea.

Mutación liviana del «petitum» o suplico formulado inicialmente en vía administrativa que no es óbice para que examinemos, dentro de la línea en que actualmente se mueve la jurisprudencia –sentencias de 18 de noviembre de 1995, [19 de diciembre de 1996](#), [16 de diciembre de 1997](#) y [23 de enero y 12 de mayo de 1998](#), que no entiende adecuada una aceptación ciega e incondicionada de la característica revisora de esta Jurisdicción–, la acción de responsabilidad entablada que respectivamente se cuantifica por los actores en 22.461.639 pesetas y 1.371.123 pesetas; máxime cuando, a su juicio, a través de las Disposiciones Transitorias Segunda, apartado D. 11, regla 10ª, y Tercera, apartado C. 6, regla 7ª, de la Ley 29/1994, se abrogó el régimen regulado por el apartado 100.1 y 4 del Texto Refundido de 1964, sin solucionar, a su juicio, los efectos negativos padecidos por el incumplimiento del mandato legal del citado precepto.

#### CUARTO

La Ley 40/1964, de 11 de junio, de Arrendamientos Urbanos, en su artículo 100, establecía que la renta y las cantidades asimiladas a ella de las viviendas comprendidas en el número 2 del artículo 6 y de los locales de negocio que se encuentren en período de prórroga legal se adaptarán cada dos años a las variaciones del coste de la vida mediante Decreto aprobado en Consejo de Ministros, que aplicará a la renta revalorizada el índice ponderado fijado por la Dirección General de Estadística, si las partes no hubieran convenido de modo expreso otro sistema de actualización.

Esta Ley, que entró en vigor el 1 de julio de 1964, en su artículo 4, apartado a), autorizaba al Gobierno para que a propuesta del Ministerio de Justicia:

- a) Publicara en el plazo de seis meses un texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos.
- b) Dictara las disposiciones necesarias para el desarrollo y cumplimiento de la presente Ley.

Fruto de esta autorización, el Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado, y a propuesta del Ministerio de Justicia, en reunión del día 23 de diciembre de 1964, aprobó el Texto Refundido, que entró en vigor, según su Disposición Final Primera, el 1 de enero de 1965.

Conviene señalar, a los efectos que ahora nos interesa, que el Ejecutivo, en el marco de la legislación delegada, no se extralimitó del mandato conferido, pues en su redacción y contenido el artículo 100 del Texto Refundido es un fiel trasunto de su homónimo de la Ley delegante.

#### QUINTO

Esta obligación legal del Gobierno quedó desnaturalizada y suspendida por el [Decreto-ley de 27 de noviembre de 1967](#) –número 15/1967–; pues frente al mandato directo e imperativo del Legislador al Consejo de Ministros de adaptar cada dos años por decreto las rentas de determinados contratos arrendaticios, el Poder Ejecutivo, al promulgar el citado Decreto-ley, invadió legítimamente una competencia del Legislativo, amparada y protegida por el abrogado artículo 13 de la [Ley Constitutiva de las Cortes, de 17 de julio de 1945](#).

Así, el artículo 6 del citado Decreto-ley 15/1967 señaló que «a partir de la publicación del presente Decreto-ley y hasta el 31 de diciembre de 1968, quedará en suspenso la facultad conferida al Gobierno para determinar la aplicación de nuevos porcentajes de incremento de la renta de los arrendamientos urbanos, en los casos prevenidos en los artículos 96, número 12, 100.1 y 4, y disposición transitoria 17, así como en la revisión de rentas establecida en el artículo 104 de la Ley de Arrendamientos Urbanos. Igualmente quedará en suspenso durante el indicado plazo el percibo por parte del arrendador de nuevos porcentajes semestrales de revalorización de rentas en los supuestos previstos en los números 5, párrafo 2, y 11, del artículo 96 del propio texto refundido, pudiendo percibir únicamente durante el período expresado lo que hubiera sido procedente incrementar hasta la fecha en vigor de este Decreto-ley».

Por ello, a través de este Decreto-ley, aquel mandato legal e imperativo se transmutó en una mera

**facultad** del Ejecutivo **para actualizar o no** , mediante decreto, el incremento de renta de los referidos contratos arrendaticios, si bien se ha de indicar que al consolidarse por las Cortes el indicado Decreto-ley, éste adquiere rango normativo de Ley, con las consecuencias a ello inherentes.

#### SEXTO

Dos años después de que se publicara la citada Ley material 15/1967, fue derogada por otro [Decreto-ley 22/1969, de 9 de diciembre](#) , en cuyo artículo 4.1º establecía que «a partir de 1 de enero de 1970, el Gobierno acordará la progresiva desaparición de las limitaciones establecidas en el Decreto-ley 15, de 27 de noviembre, para los arrendamientos rústicos y urbanos»; pero ante el empeoramiento de la economía española, este Decreto-ley, el 22/1969 quedó derogado por otro, de su mismo rango legal, de 30 de noviembre de 1973 –número 12, Disposición Final Segunda–.

En estas normas legales, así como en las posteriores que fueron publicadas, como aconteció primero con el [Decreto-ley 2. de 7 de abril de 1975](#) , de Ordenación Económica –medidas de carácter económico y social– se vino acentuando por el Gobierno, en el ejercicio de su prerrogativa legislativa –motivada por razones de urgencia y de solidaridad de todos los españoles–, el carácter facultativo o discrecional de la primigenia obligación imperativa y directa establecida en el artículo 100.1 y 4 de la Ley 40/1964, de 11 de junio, y del Texto Refundido de 24 de diciembre del mentado año.

De esta forma, el artículo 2 del nombrado Decreto-ley, bajo el rötulo «Revisión de rentas de arrendamientos urbanos», terminantemente señalaba: «A partir de la publicación del presente Decreto-ley y hasta el 31 de diciembre de 1975, las autorizaciones concedidas por el Gobierno sobre aumentos o revisiones de rentas en los arrendamientos urbanos, a tenor de lo establecido en el texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 24 de diciembre de 1964, y para aquellos contratos celebrados con posterioridad al 31 de diciembre de 1967, nunca podrán suponer elevaciones superiores a la última acordada».

Esta disposición legal se concretará en el [Decreto-ley 13. de 17 de noviembre del mismo año 1975](#) , que aprueba un programa especial de financiación de viviendas y otras medidas coyunturales, en cuyo artículo 14 dispuso: «Se prorroga hasta el 31 de diciembre de 1976 la vigencia de las normas contenidas en el artículo 1 del Decreto-ley 2/1975, de 7 de abril»; y en el siguiente, bajo el epígrafe «Revisión de rentas de arrendamientos urbanos» señaló que:

«A partir de la publicación del presente Decreto-ley y hasta el 31 de diciembre de 1976, inclusive, los incrementos de las rentas en los arrendamientos urbanos, en situación de prórroga legal que sean procedentes por disposición de la Ley, por determinación del Gobierno, por revisión legalmente autorizada o por pacto expreso de las partes, no podrán suponer elevaciones que excedan del aumento medio experimentado, en los dos años inmediatamente anteriores a la fecha del incremento o de la revisión, por el índice específico del coste de vivienda, incluido en el índice general del coste de vida, publicado por el Instituto Nacional de Estadística.

Esta limitación no afectará a los incrementos que procedan por repercusión en el coste de los servicios y suministros, obras de reparación necesarias y demás cantidades asimiladas a renta».

Y, esta tendencia restrictiva, consecuencia de las mutaciones del carácter imperativo que la Ley y Texto Refundido de Arrendamientos del año 1964, contenía potestad facultativa gubernamental respecto a las rentas de los contratos de arrendamientos de viviendas y locales de negocio se realiza, también durante el cambio de régimen político operado en el año 1975. Así, el [Real Decreto-ley 18. de 8 de octubre de 1976](#) , estableció otras medidas semejantes para la ordenación económica, con el objetivo primordial –según se explicita en la exposición de motivos– de reducir la inflación, sin incidir negativamente en la reactivación económica, para «asentar las bases de lo que ha de ser el marco político y económico en el futuro inmediato en una sociedad justa y equilibrada que necesita y a la que aspira el pueblo español».

De esta forma, el artículo 8.1 del mencionado Real Decreto-ley adopta un criterio más limitativo que el establecido en el artículo 15 del ya citado Decreto-ley 2/1975, de 7 de abril de 1975, al señalar que «a partir de la publicación del presente Real Decreto-ley y hasta el 31 de diciembre de 1977, las rentas de los arrendamientos urbanos en situación de prórroga legal, que hayan de ser elevadas por disposición de la Ley, por determinación del Gobierno, por revisión legalmente autorizada o por pacto

expreso de las partes, no podrán sufrir elevaciones que excedan del incremento medio experimentado, en los doce meses inmediatamente anteriores a la fecha de la revisión, por el índice específico del coste de la vivienda incluido en el índice general del coste de la vida en el conjunto nacional, publicado por el Instituto Nacional de Estadística. Esta limitación no afectará a los incrementos que procedan por repercusión del coste de los servicios y suministros, obras de reparación necesarias y demás cantidades asimiladas a la renta».

#### SEPTIMO

En la misma línea o dirección a la originariamente trazada por el Decreto-ley 15/1967, responden los [Reales Decretos-leyes 3/1978, de 4 de enero](#) ; [49/1978, de 26 de diciembre](#) –en cumplimiento de los Pactos de la Moncloa–; [21/1979, de 29 de diciembre](#) ; [15/1980, de 12 de diciembre](#) ; [Ley 46/1980, de 1 de octubre](#) y Real Decreto-ley 15/1980, de 12 de diciembre –ya vigente la Constitución–, que vuelven a limitar las rentas de los arrendamientos urbanos relativos a viviendas y locales de negocio en situación de prórroga legal cuya cuantía haya de ser modificada por disposición de la Ley, por determinación del Gobierno, por revisión legalmente autorizada o por el pacto expreso de las partes.

Un denominador común podríamos predicar en todas estas –«lato sensu»– normas legales –de igual jerarquía normativa a la Ley 40/1964– que con mayor o menor intensidad modulan conceptualmente, en el tiempo, el régimen de adecuación de las rentas arrendaticias, sean legales, contractuales o revalorizadas por las variaciones depreciativas a las mismas, pasando del carácter imperativo primigenio a una facultad discrecional del Gobierno para incrementar o actualizar «ab initio» las rentas de las viviendas comprendidas en el número 2 del artículo 6 del Texto Refundido y de los locales de negocio que se encuentren en situación de prórroga legal.

#### OCTAVO

Aunque no compartimos total e íntegramente los razonamientos sustentados en nuestra anterior sentencia de 6 de noviembre de 1984, que como precedente judicial se invoca por el acuerdo impugnado para desestimar la pretensión indemnizatoria, singularmente los que se refieren a la naturaleza del acto recurrido y el carácter político de la medida confiada al Gobierno en el artículo 100.1 del Texto Refundido de 1964, pues la configuración del acto político como categoría «per se», como una de las clases de los actos del Estado excluidos del control jurisdiccional por el artículo 2 de la abrogada Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956, no ha sido recogida por la vigente Ley Jurisdiccional, en cuya Exposición de Motivos terminantemente declara incompatible cualquier categoría de actos de autoridad –llámense actos políticos, de Gobierno o de dirección política– con el principio de sometimiento pleno de los poderes públicos al Ordenamiento jurídico, verdadera cláusula regia del Estado de Derecho; entendemos, hecha esta matización, que en líneas generales es aplicable al caso que enjuiciamos la doctrina reseñada en la citada sentencia en atención a la identidad de los hechos y fundamentos de derecho sobre los que se sustenta la pretensión indemnizatoria, pues:

**A)** La inicial prescripción obligatoria contenida en el artículo 100.1 del Texto Refundido de 1964 se convirtió –por una norma del Consejo de Ministros, que excepcionalmente adquiere rango de ley–, meramente en una facultad u opción del Gobierno y como tal, discrecional.

**B)** La sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de marzo de 1994 que se invoca por los demandantes, ni incide ni puede incidir en la interpretación que haya de efectuarse en torno al alcance y contenido del artículo 100.1 del Texto de 1964, pues independientemente de que éste es un tema de legalidad ordinaria, cuya función se atribuye en exclusiva a los Tribunales del orden jurisdiccional competente, salvo que la interpretación o aplicación de la norma sea arbitraria, manifiestamente infundada o producto de un error patente – [sentencias del Tribunal Constitucional 10/1987](#) , [26/1988](#) , [214/1988](#) , [55/1992](#) , [63/1992](#) y [161/1992](#) , [199/1994](#) , [255/1994](#) , [37/1995](#) , [110/1995](#) , [117/1996](#) , [58/1997](#) , [146/1997](#) , [68/1998](#) , [119/1998](#) , [127/1998](#) , [128/1998](#) , [207/1998](#) , [10/1999](#) , [23/1999](#) , [84/1999](#) , [170/1999](#) , [30/2000](#) , 88/2000 y 94/2000–, según ya hemos indicado, el primigenio mandato imperativo u obligación legal del Gobierno de actualizar mediante Decreto y cada dos años la renta de determinados contratos arrendaticios se transmutó, por la propia autoridad del Poder Ejecutivo, al promulgar el Decreto-ley 22/1967, en una mera facultad de éste; mientras que el supremo intérprete de la Constitución, en la referida sentencia abordó la cuestión de inconstitucionalidad planteada por unos Juzgados de Primera Instancia desde la estricta perspectiva

del artículo 57 del Texto Refundido de 1964.

**C)** Tampoco son aplicables al supuesto que analizamos las sentencias del Tribunal de la Comunidad Europea que se citan por los demandantes, ya que el Gobierno de la Nación, al no hacer uso de la facultad establecida en el tantas veces citado artículo 100.1, no conculcó el derecho de propiedad de los arrendadores, al congelar por razones puramente coyunturales y en atención a la función social de la propiedad, durante más de veinticinco años las rentas de determinados contratos, pues si bien es cierto que el Legislador en la Exposición de Motivos de la Ley 29/1994 reconoce que se pueden calificar como ineconómicas las rentas de los contratos celebrados con anterioridad a la Ley de 1964, arbitra con la finalidad de coadyuvar a potenciar el mercado de los arrendamientos urbanos como pieza básica de una política de vivienda orientada por el mandato constitucional consagrado en el artículo 47, de reconocimiento del derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, unas medidas en las Disposiciones Transitorias Segunda, apartado D. 11, regla 10ª, y Tercera, apartado C, regla 7ª, tendentes a actualizar las rentas de aquellos contratos arrendaticios anteriores al 12 de mayo de 1956, mediante unas escalas progresivas a partir de la entrada en vigor de la referida Ley 29/1994.

#### NOVENO

Por todo lo expuesto, procede desestimar el presente recurso, pues según ya hemos indicado al analizar cada uno de los Decretos-leyes que se dictaron en esta materia de ordenación económica y social por el Poder Ejecutivo en sustitución del Poder Legislativo tuvieron la misma eficacia que la ley formal ordinaria, y consiguientemente, por estar equiparados a ésta en el escalonamiento jerárquico de las fuentes de nuestro Ordenamiento Jurídico, pudo el Gobierno a través de esta técnica jurídica motivada por razones de urgencia y controlada siempre «ex post» por el Poder Legislativo, modificar la obligación legal contenida en el artículo 100 de la Ley 40/1964, de 11 de junio, en una mera facultad discrecional suya y, por tanto, de su exclusiva competencia.

#### DECIMO

De conformidad con el artículo 131 de la Ley de la Jurisdicción derogada –aplicable al caso enjuiciado en méritos de lo dispuesto en la disposición transitoria novena de la vigente– no se aprecian circunstancias que aconsejen la imposición de las costas.

#### FALLAMOS

Debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso-administrativo número **343 / 1996**, interpuesto por el Procurador don Carlos Z. C., en nombre y representación de don Gaietà B. P. y doña Nuria M. C., contra el acuerdo del Consejo de Ministros dictado en fecha 26 de enero de 1996 por el que se desestimaban las peticiones formuladas en relación a la inaplicación e incumplimiento por parte del Gobierno español de lo preceptuado en el artículo 100.1 de la Ley de Arrendamientos Urbanos –Texto Refundido aprobado por Decreto núm. 4104/1964, de 24 de diciembre–, y solicitud de indemnización por daños y perjuicios; sin especial imposición de las costas causadas en este recurso.

Así por esta nuestra sentencia firme lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

**PUBLICACION.** –Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. D. Enrique Lecumberri Martí, en audiencia pública celebrada en el día de la fecha, lo que certifico. Rubricado.