

Arrendamientos urbanos

Disposiciones vigentes.—Concepto de este contrato en el Derecho romano, Partidas y antiguo Derecho español.—Código civil y legislación especial.—Facultades de los gobernadores civiles.

CARÁCTER Y NATURALEZA DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO

Este contrato ha venido siendo regulado por el Código civil, como materia propia y característica del mismo, desde su promulgación. La consideración que para éste tiene por su condición de derecho personal, unido al carácter quiritorio que en él se concede a la propiedad, con su secuela, como consecuencia de lo dicho, del respeto absoluto a la misma, así como a la autonomía de la voluntad, que tomó carta de naturaleza en nuestro Derecho a partir del Ordenamiento de Alcalá, muy apto todo ello en el Derecho romano, regulado, ante esa consideración y con un carácter eminentemente personalista, entre otras, por las leyes 9 a 33 y 19, S. 1, título 1, 2, libro 19 Dig. Texto y parg. 1, título 25, libro 3 Inst.; leyes 15, S. 1 y 2; 25 parg. 2 y 33, tít. 2, libro 19 Dig. (1): entonces los propietarios de fincas urbanas eran los más, y no constituía, en modo alguno, problema la materia arrendaticia. Es decir, cada ciudadano, en términos generales se entiende, aunque no tuviese otros bienes de fortuna, poseía, al menos, su casa, por lo que los que habitaban la ajena eran contados (2).

Con este mismo carácter lo toman las Partidas: L. 14 y 21, título 8, partida 5.^a; L. 21, título 8, partida 5.^a (3).

(1) Godofredo, en su *Comentario* núm. 33 a la L. 3, tít. 65, lib. 4, Cód. Rm., y los párrafos 3, tít. 17, lib. 43: 27 parg. 2, lib. 19, Dig.

(2) Véanse, a este respecto, los autores antiguos. Corbella: *Del juicio de desahucio*. Dánvila: *El contrato de arrendamiento y el juicio de desahucio*. González Alba: *La finca del propietario*. Lastres: *El arrendamiento y el desahucio*. Blanchard: *Le conseilleur des propriétaires et des locataires*, etc.

(3) Gregorio López, en la *Glosa* 6 a la L. 6, tít. 8, Part. 5, citando a Bartolo.

En la legislación posterior sigue con idéntico carácter: Decreto-Ley de las Cortes de 8 de junio de 1813 (1), Ley de 9 de abril de 1842 y la del 20 de junio de 1877.

Las complicaciones de la vida al iniciarse la Edad Moderna no dieron lugar tampoco a grandes rozamientos, aunque en la fecha de publicación del Código (1889) ya había sufrido un aumento considerable de población nuestra nación, sin que, al parecer, de ello se percatasen los legisladores, que, fieles a la tradición jurídica del Derecho hispano y al Derecho extranjero, de donde se tomaban, no diremos al pie de la letra, pero sí con bastante fidelidad, estas disposiciones (2), no quisieron abordar de raíz este problema con un cambio completo de la institución, que ya por aquel entonces se imponía (3).

Y lo que no se hizo aprovechando la obra legislativa, momento oportuno para realizar una revisión de este contrato, al igual que en

(1) En una monografía de la época, hecha por autor anónimo, encontramos duras censuras dirigidas, al comentar el Decreto-Ley, a los Poderes públicos entonces imperantes, "ante la libertad concedida en materia de arrendamientos, que causaba muchos perjuicios".

(2) Artículos 1.493 del Código argentino; 3.068 de Méjico, 1.919 de Chile, 1.666 de Guatemala; 1.717 francés, 1.605 holandés, 1.772 del antiguo italiano; 1.601 de Portugal, y 1.753 del anteproyecto belga, por entonces muy en boga. El subarriendo, de tan desastrosas consecuencias, se había infiltrado en nuestro Derecho a través de la Ley 6, tít. 65, lib. 4, Cód. Rom. No obstante, para las casas de Madrid se prohibió, por auto que pasó a integrar, después, la Ley 8, art. 4, tít. 10, lib. 10, de la Novísima Recopilación; pero la Ley de 9 de abril de 1842, antes citada, lo dejó a voluntad de estipulación. Esta Ley constituyó el antecedente más próximo, en este particular, del proyecto del 51, de donde va al Código vigente.

(3) En un manuscrito que, indudablemente, debió de servir a los redactores del proyecto de 1836, pues tiene anotaciones marginales de su puño y letra, hallamos, al lado de ingenuidades como una llamada que señala con la letra "H" al margen del artículo 130 del capítulo destinado a esta materia, titulado "Del arrendamiento", donde dice: "El que recibe en arriendo un predio rústico, se llama colono; el que recibe un predio urbano, se llama inquilino"; otros, de una alteza de miras tal y un adelanto doctrinal de casi un siglo, que realmente nos impresiona, causando gran extrañeza el que no sirviera en aquel tiempo que, como hemos sostenido, estos problemas ya pre-ocupaban como modelo a seguir para convertirlo en Derecho legislado.

Entre otros preceptos, citaremos el artículo 138, que determina textualmente que "durante el tiempo prefijado por las partes o por la Ley, no puede el dueño reclamar el uso de la cosa, aunque sea para sí". En el artículo 139 se dispone que "la Ley no reconoce preferencia en favor de persona alguna para los arrendamientos de casas". El artículo 140, donde dice: "La enajenación de la cosa inmueble no altera el arrendamiento de ella". En el artículo 141 se indica que "la muerte de uno u otro de los contratantes no altera el arrendamiento que hicieron".

El mismo concepto se observa en todo el desarrollo del proyecto, y aunque peca de omisiones y faltas perdonables por el estado de la Ciencia en aquel tiempo y el confusionismo que existía en los albores de nuestra codificación civil, no deja de ser curioso. Y, sobre todo, nos demuestra que los legisladores prefirieron seguir el camino fácil, como representaba el continuar con lo conocido, a afrontar el problema, romper los moldes tradicionales y resolverlo. Por último, indicaremos, a este propósito, que el

otros de análoga naturaleza se había hecho, hubo de surgir de una manera lenta, incierta, equívoca y de ningún modo definitiva, ya que sus preceptos se van engarzando en el Derecho vigente, como consecuencia de victorias logradas poco a poco por la política en una batalla constante, que pide ya de una vez se llegue a un armisticio, donde, encan-jando en sus marcos respectivos a los contendientes en lucha, dejen ya de constituir un problema en la vida jurídica de nuestra nación.

Y así, tras un desbroce previo realizado por el Real decreto de 25 de noviembre de 1919, dictado a consecuencia de la multitud de conflictos que surgían entre propietarios e inquilinos, es promulgado, tímidamente, el Decreto de 21 de junio de 1920, que establece la prórroga obligatoria en beneficio de los inquilinos en todos los contratos de arrendamiento vigentes, en las capitales de provincia y poblaciones de más de 20.000 almas en la fecha de su promulgación, sin permitir alteración alguna en sus cláusulas.

Este derecho de prórroga, así como las excepciones a la misma, que determina, pasan al Decreto del 31, hoy vigente, en la forma que más adelante hemos de ver.

Se establece también un derecho en favor de los arrendadores e inquilinos para revisar aquellos contratos que no hubiesen sufrido varia-ción desde 31 de diciembre de 1914, en la forma y cuantía que después lo iba a permitir el Decreto citado, tomando como punto de partida la misma fecha.

El artículo 9.^º de este importantísimo Decreto cambia por completo la naturaleza jurídica del arrendamiento, que desde entonces, sin llegar a constituir un verdadero derecho real (1), actúa, al fin y al cabo, como si en realidad lo fuese.

Reforma de tanta trascendencia posiblemente hubo de dejar perplejos a los mismos que la hicieron; pues con el deseo de crear un *status quo* en la materia ante la gravedad de los problemas que se planteaban, nace con vida limitada, ya que en el mismo se señala como término de

referido proyecto regula sabiamente las causas de desahucio y prevé las contingencias posibles de ruina, destrucción, incendio, etc., dando la consideración, en todos los casos, a esta materia, y el carácter extraconvencional o legal, pues cierra sus cláusulas con estas frases: "La Ley prohíbe hacer convención en contrario." Vid. Archivo de la Comisión General de Codificación. Leg. 2, t. 2.^º, est. A.

(1) Entre cientos de sentencias que podrían citarse a este respecto, e insistiendo en su carácter personal, pueden verse las de 11 de junio de 1926, que proclama este carácter y su naturaleza consensual. Antes, la de 5 de marzo de 1924 había señalado como requisitos esenciales de este contrato el tiempo, precio y uso de la cosa.

su vigencia la fecha del 31 de diciembre de 1921, a más de justificarse en la exposición de motivos los que llevaron al legislador a publicar esta disposición apelando al Parlamento, cuyo espíritu—dice—interpreta. El derecho de prórroga se basa en la fuerza mayor, "que extingue o modifica las convenciones jurídicas, y que en muchos casos no sería aventurado apreciar dentro del problema de la vivienda, puesto que, siendo ésta condición esencial de la vida, la moral y los grandes principios de derecho impedirían compeler al inquilino cuyo contrato venció por razón del tiempo o del aviso a abandonar su albergue, siendo notoria la imposibilidad de hallar otro nuevo". La reducción de los precios de alquiler es una consecuencia de la Ley de 23 de julio de 1908, que redujo el interés de los préstamos, y de la de Subsistencias de 11 de noviembre de 1916.

El Fiscal del Tribunal Supremo, en su Circular de 17 de julio de 1920, excita el celo de sus subordinados y deshace de antemano las posibles críticas que pudieran dirigirse a propósito de la disposición.

De esta forma se planteó una de las mayores reformas habidas en la materia, y que abrió por completo el paso a la legislación posterior, que ya no tuvo más que continuar por el camino emprendido, sin solución de continuidad, dado que el plazo de su vigencia fué prorrogándose sucesivamente año por año (1), con ligeras modificaciones, hasta

(1) A manera de nota, queremos dar una sucinta relación del movimiento legislativo en orden a las prórrogas y disposiciones que al mismo tiempo se fueron dictando durante su vigencia: Real decreto de 19 de octubre de 1921, donde se concede la primera prórroga; Ley de 10 de diciembre del mismo año, sobre casas baratas. En 2 de diciembre del siguiente año es nuevamente prorrogado, así como en 13 de diciembre del 23, haciéndolo extensivo, incluso, a las poblaciones de más de 6 000 almas, a más de modificar algunos preceptos por lo que a la tramitación de los juicios de desahucio se refiere y exceptuar de sus reglas, con objeto de favorecer la edificación, las casas que se construyan a partir de 1 de enero de 1924. La Real orden de 5 de febrero de 1924 hace una nueva interpretación del artículo 4º, apartado b), de, Real decreto, y el Real decreto-ley de 17 de diciembre del mismo año devuelve a la jurisdicción ordinaria el conocimiento de los juicios de desahucio, que por Real orden complementaria de 22 de mayo de 1923 habían sido definitivamente perfilados estos Tribunales que suprime. En 6 de junio del 25, 29 de julio y 21 de diciembre del mismo año sufre nuevas prórrogas y alteraciones. Lo mismo ocurre en 9 de enero del 26, 17 de octubre, 14 y 26 de diciembre del siguiente año. En el de 1928 (Real orden de 24 de mayo), se organiza en forma corporativa, y a tal efecto se crean los Comités Paritarios y las Asociaciones de inquilinos, que en 24 de julio del siguiente año habían de tener constatación oficial. Con anterioridad, el Real decreto de 24 de diciembre del año anterior había prorrogado nuevamente el de 21 de diciembre el 25, que recogió el fundamental de 1920 y suprimido su párrafo 3º, artículo 2º, reformando el apartado A) del artículo 5º. El Real decreto de 26 de diciembre de 1930 lo prorroga nuevamente, hasta que el 29 del mismo mes, y año siguiente, lo modifica en el sentido que comentamos en el texto.

...e surgió el Decreto de 29 de diciembre de 1931, que no hizo ...
...e asimilarse la doctrina de éste y las alteraciones posteriores, dándole
n carácter de generalidad, ya que su vigencia se extiende a todo el te-
rritorio nacional, sea cualquiera la cuantía de la población; terminando,
pues, con la dualidad, en lo relativo a este particular, de preceptos sobre
la materia.

Este Decreto determina, pues, según se ha indicado, el principio ge-
neral de prórroga en favor de los inquilinos y a petición de éstos, obli-
gatoriamente para los propietarios, sin variación alguna en sus cláu-
sulas, alcanzando ese derecho, incluso a la muerte de los arrendatarios,
a los individuos de su familia o a sus socios o representantes.

A los arrendadores se les reconoce la facultad de desahuciar sólo en
los casos de falta de pago, permitiéndoseles también oponerse a la pró-
rroga cuando necesiten el local para sí o para sus hijos; por derribo,
expropiación forzosa y por ruina declarada en procedimiento seguido
ante la autoridad municipal.

Pueden los propietarios elevar el precio de la renta en aquellos lo-
cales que siguieren con la misma que se pagaba en 31 de diciembre
de 1914, sujetándose, en cuanto a la cuantía, al 10 por 100 en los que
no excedan de 1.500 pesetas: el 15 por 100, en los que no pasen de
3.000, y el 20 por 100, en los que superen esa cantidad. Y, en general,
el 7 por 100 del costo de la mejora que tienda a la mayor higiene o
salubridad que el propietario hubiese realizado en el local.

Asimismo se les reconoce el derecho a prorrtear entre los inquilinos
las elevaciones por suministros que sufran los servicios de calefac-
ción, agua y otros análogos.

A los inquilinos, además de la prórroga del contrato a que antes
hacíamos referencia, se les reconoce el derecho a solicitar la revisión (1)
de precios, cuando se consideren perjudicados, si éstos exceden a los
autorizados por el Decreto, en 31 de diciembre de 1931, en relación
con los que regían en igual fecha de 1914, y en aquellos inmuebles al-
quilados a partir del referido año, en consonancia con los que rigen en
el barrio o localidad en casos similares.

Este derecho a que nos venimos refiriendo fué objeto de modifica-
ción en 2 de agosto de 1934, en el sentido de limitarlo al primer año
de vigencia del contrato, si bien una disposición dictada anteriormente,
16 de junio de 1932, disponía que los Tribunales cuidaran de que las

(1) El Decreto de 11 de marzo de 1932 desenvuelve esta materia.

rentas que se fijen en los juicios de revisión alcancen a cubrir los gastos de conservación y las contribuciones e impuestos, además de producir un beneficio en relación con su valor, atendidas las condiciones y fecha de construcción del inmueble, tomando por base de esta regulación lo que resulte del Registro fiscal.

Ahora bien: todo lo que llevamos dicho no afecta para nada, según el artículo 2.^o del Decreto que comentamos:

1.^o A los edificios construidos de nueva planta y a los pisos y habitaciones que no hubiesen sido ocupados o alquilados por nadie con anterioridad a 1.^o de enero de 1924.

2.^o A los contratos de arriendo otorgados con posterioridad a 1.^o de enero de 1925 cuyo precio o merced exceda de 500 pesetas mensuales y que no sean meras prórrogas de arriendos vigentes en dicha fecha.

3.^o A los arrendamientos de locales y establecimientos de recreo o espectáculos, como teatros, casinos y cinematógrafos.

Sin embargo, cuando la duración del arrendamiento a que se refiere esta excepción hubiera excedido de dos anualidades consecutivas, o cuando en el contrato se hubiere fijado un plazo no inferior a dos años, gozarán los arrendatarios de los derechos que otorga este Decreto, sea cualquiera la época en que los dichos contratos se hubieren celebrado, entendiéndose prorrogados en su vencimiento en beneficio del arrendatario, a no ser que se trate de locales de dicha clase propiedad de instituciones de Beneficencia oficial o particular.

Terminado gloriosamente el Movimiento nacional, la enorme cantidad de problemas de una y otra índole que surgieron dieron lugar a la publicación de un verdadero fárrago de disposiciones sobre la materia, tendentes a sostener las distintas situaciones de hecho creadas por la guerra y a evitar, frenando un tanto los egoísmos de los más poderosos, que los económicamente débiles, obreros sin salario, soldados movilizados, etc., se vieran arrojados a la calle.

La constitución del Instituto Nacional de la Vivienda, la creación del papel de fianzas, etc., añadieron otras tantas disposiciones más a las que de un modo general nos estamos refiriendo. Pero parece ser que los problemas continuaron, y, tomando ya un tinte gubernativo por afectar directamente al orden público, obligaron al Ministerio de la Gobernación a publicar la Orden de 4 de diciembre de 1939, en virtud de la cual se autoriza a los gobernadores civiles para ordenar, con ca-

rácter transitorio y en las localidades que se estime pertinente, normas sobre prórrogas y condiciones de arrendamiento de fincas urbanas en todos aquellos casos que, como antes expusimos, quedaban exceptuados por el artículo 2.º del Decreto de Alquileres de 1931, en el sentido de aplicar los beneficios del mismo, reseñados en la parte primera de este trabajo, a las fincas que el tan repetido Decreto exceptúa. Es decir, se les faculta para hacer aplicables esos derechos de un modo discrecional y con las modalidades que juzgue conveniente, dentro de cada caso particular que a su autoridad se le someta.

El gobernador puede, pues, según el mismo, convertirse en un verdadero legislador y juez al mismo tiempo, ante el caso concreto que se le presente.

Pero, al parecer, esas facultades tan amplias, hoy los ánimos ya más serenos y la vida jurídica normalizada, no son convenientes, por lo cual en 13 de diciembre último se ha dirigido una Orden circular por la Subsecretaría de la Gobernación, en la que se expone ser criterio del Ministerio de que las facultades concedidas por la Orden de 4 de diciembre del 39 se apliquen única y exclusivamente a aquellos casos de notorio abuso de derecho, siempre que, además, trasciendan al orden público o a los intereses colectivos; dejando a los Tribunales de Justicia resolver con la debida garantía procesal aquellas cuestiones en que se debaten únicamente intereses de orden privado, como lo son los relativos a la interpretación, eficacia, cumplimiento, rescisión y nulidad de los contratos de arrendamiento y al consiguiente ejercicio de las acciones de desahucio que nacen de aquellos contratos.

Pero esta Circular, que sólo alabanzas merece, no deroga, ni puede hacerlo en modo alguno, la Orden de 4 de diciembre, ya que sólo manda se guarde medida en su aplicación. Y esto es preciso tenerlo muy en cuenta, ya que no dictada con posterioridad al Decreto fundamental, hoy vigente, disposición alguna que derogue su artículo 2.º, en el cual constan las excepciones, la materia por el mismo exceptuada sale de sus moldes para caer dentro de la legislación general, o sea del Código civil, donde, a nuestro juicio, tienen su encauzamiento los problemas que en torno a esta clase de fincas se susciten, con lo que se observa que después del fárrago legislativo sobre la materia, no es suficiente, y, aun a trueque del confusionismo creado, no nos da la contrapartida de su regulación completa, por lo que a no ser por esta Orden de 4 de diciembre, tantas veces citada, que otorga a los gobernadores facultades para

hacer extensiva a la materia exceptuada la legislación especial, quedaría bajo el fuero de los artículos 1.542 y siguientes del Código civil, donde se regula en forma igual, como hemos indicado al principio, que en la época romana, marcándose con ello, pues, más el contraste entre una legislación de tipo excesivamente progresivo y otra quiritaria y feudal.

Quedan, por lo tanto, los gobernadores como árbitros en la contienda, cosa muy dada a peligros y nada deseable, ya que, por su misión, tienen funciones de carácter distinto a las del orden judicial. Y como representantes que son del Poder Central, en las resoluciones que ante el caso concreto adopten, los contendientes habrán de ver la intervención directa de éste, y no es deseable que el Estado descienda a intervenir en cada caso litigioso, o se vea su influencia directa.

Esto por una parte, y por otra, que las grandes cuestiones motivadas en asunto tan espinoso se suceden y multiplican—sabemos de quejas constantes de propietarios e inquilinos planteando, cada uno por su parte, problemas distintos—, nos hacen esperar con verdadera impaciencia que el Poder público se dé perfecta cuenta de la trascendencia tan enorme que hoy tiene la materia y dicte, al fin, una disposición justa y equitativa que resuelva de una vez para siempre problemas tan arduos y trascendentales como los que plantea la materia arrendaticia, donde la lucha y colisión de intereses se presenta, siempre, más encarnada y virulenta (1).

Para completar este estudio, y de una manera general, indicamos a continuación, a modo de apéndice, cuantas disposiciones rigen y están vigentes en este particular.

J. ROBLES FONSECA.

Secretario auxiliar de la Comisión de Codificación. Del Cuerpo Técnico del Ministerio de la Gobernación.

(Continuará.)

(1) Cuando escribimos esta parte, aún no se había promulgado la Ley de 7 de mayo, que ha venido a llenar, en parte, este vacío que nosotros hacíamos notar.