

La reforma de la ley de arrendamientos urbanos: Decreto de 17 de mayo de 1952

ALFONSO DE COSSIO
Catedrático de Derecho Civil

Con el anuncio de «un próximo y más amplio planteamiento del problema», el Gobierno, haciendo uso de la autorización que le concedían las Leyes de 31 de diciembre de 1946 y 21 de abril de 1949, aborda en este Decreto la solución, al parecer provisional, de tres diferentes cuestiones, insuficientemente reguladas por la legislación anterior: elevación de rentas, mayor participación de inquilinos y arrendatarios en el costeamiento de obras y mejoras, y evitación de la posible transformación de viviendas en locales de negocio. Por separado hemos de examinar brevemente cada uno de estos extremos:

A. PORCENTAJE DE ELEVACIÓN DE LAS RENTAS.

Es sabido que según la Disposición Transitoria 11.ª de la Ley de 31 de diciembre de 1946: «Quedan en suspenso los aumentos de renta autorizados para las viviendas en el párrafo a) del artículo 118, hasta que el Gobierno disponga por Decreto que sean parcial o totalmente aplicados en todo o en parte del territorio nacional y plazas de soberanía.—Y cuando las mutaciones habidas en la Economía Nacional lo aconsejen, podrá también decretar el Gobierno, oyendo previamente al Consejo de Estado, la revisión de los porcentajes de aumento que autoriza el artículo 118, para dejarles sin efecto, reducirlos o elevarlos. Pero la elevación, en ningún caso podrá ser superior al triple de lo señalado en el referido artículo.»

Los artículos 1.º y 2.º del Decreto que examinamos han de ser entendidos en relación, no sólo con esta disposición transitoria, en cuanto a ella expresamente hacen referencia, sino también, y, sobre todo, con el artículo 118 de la Ley de A. U., del que en cierto modo forman parte integrante. Ello nos lleva con carácter

previo, y para determinar el verdadero ámbito de su aplicación, a tener en cuenta que, según el referido precepto: «La renta legal de las viviendas y locales de negocio construidos o habitados por primera vez antes del 18 de julio de 1936, será la que conforme a contrato, o, en su caso, fallo de revisión, correspondiere pagar en 17 de julio de 1936, incrementada con los siguientes porcentajes».

Es decir, que cuando se trate de locales o viviendas de construcción o habitación posteriores a dicha fecha, seguirán siendo de aplicación, sin modificación alguna, los artículos 121 y 122 de la propia Ley. Por otra parte, serán igualmente aplicables, para resolver cuantos problemas se puedan suscitar, las disposiciones pertinentes contenidas en el Capítulo IX de la referida Ley, relativo a «La renta, su revisión y fianza».

Ello nos lleva a considerar como cuestiones previas, y separadamente, dos diferentes extremos:

1.º ¿Qué ha de entenderse por edificios construidos o habitados por primera vez antes de 18 de julio de 1936? Prescindiendo de la incongruencia que tal expresión supone, ya que difícilmente pudiera pensarse en una finca construida con posterioridad a 18 de julio de 1936, y habitada con anterioridad a esta fecha, pudiéramos llegar a la sencilla conclusión, que parecería la más ajustada al texto de la Ley, que utiliza aquí la disyuntiva y no la copulativa, de que la fecha de construcción sería lo único que podía interesar a estos efectos, cualquiera que fuere la de ocupación posterior. Sin embargo, estimamos que la solución debe ser precisamente la contraria, es decir, que la ocupación o habitación primera de la finca habrá de ser el factor decisivo para determinar el régimen de renta del local o vivienda.

Nos fundamos para ello en precedente legislativo de que con poca reflexión ha sido tomada literalmente esta desafortunadísima expresión: la Ley de 22 de julio de 1942, en cuyo artículo 1.º se establecía que: «Por edificios, pisos o habitaciones nuevos, a los efectos de la plena aplicación del Código civil, se entienden, como establece el artículo 4.º de la Ley de 7 de mayo de 1942, solamente los que hubieren sido construidos u ocupados por primera vez con posterioridad a 1.º de enero de este mismo año». Pero si tiene sentido hablar de edificios construidos o habitados con posterioridad a determinada fecha, carece, en cambio, de él emplear tal alternativa para referirse a los anteriores a esa misma fecha.

Lo que ocurre es que tal criterio carece en absoluto de sentido, ya que si la razón de ser de tales preceptos estriba en la desvalorización de las rentas, el factor decisivo debiera haber sido el arrendamiento anterior a tal fecha, y no la mera ocupación o habitación. Una casa construida y ocupada por su propietario con anterioridad a 1936, pero arrendada con posterioridad a dicha fecha, entendemos que no explica las razones de desvalo-

rización de la renta, ya que ésta pudo ser fijada con libertad en el momento de la celebración del contrato.

Sin embargo, en los apartados siguientes *a)* y *b)* del propio artículo 118, y a los efectos de la determinación de la renta base que ha de ser incrementada, se refiere concretamente a «la fecha del contrato»; es decir, que, rectificando su anterior criterio, a la fecha del arrendamiento. Pero, y aquí surge la segunda cuestión de carácter general:

b) ¿Cuál ha de ser la renta que se tome como base para la aplicación de los porcentajes de aumento? La que conforme al contrato o, en su caso, a fallo de revisión, *correspondiere pagar en 17 de julio de 1936*. Y, según el artículo 119 de la propia Ley: «Si la vivienda o local de negocio no hubiere estado habitado en 17 de julio de 1936, no existiere prueba escrita del contrato o careciere de él su ocupante en dicha fecha, se considerará como renta aplicable para determinar los porcentajes de incremento, la última declarada antes de 18 de julio de 1936 a fines fiscales, la cual prevalecerá en todos los casos de discusión.»

Ello nos lleva a establecer tres medios distintos para la determinación de la renta base:

1.º Renta estipulada en el contrato, cuando existiere prueba escrita, o, a falta de ella, conformidad en la cuantía entre las partes.

2.º Renta revisada en aquella fecha, cuando hubiere sido objeto de revisión la pactada en el contrato, por cualquier causa que fuere.

3.º Renta fiscal, cuando no exista prueba escrita de la renta contractual, o existiere duda en cuanto a la fijación de la misma.

Sobre esta renta, y no sobre otra, habrá de hacerse aplicación de los porcentajes de aumento, en las proporciones que a continuación se indican:

a) Incremento de rentas en locales de vivienda.

Según el artículo 1.º del Decreto: «Se levanta la suspensión de los aumentos de renta determinados para las viviendas en el apartado *a)* del artículo 118 del texto articulado de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 31 de diciembre de 1946, cuya suspensión fué dispuesta en el párrafo segundo de su Disposición Transitoria 11.ª, y se autoriza la aplicación de los mismos a partir de 1.º de enero de 1953, en todo el territorio nacional y plazas de soberanía.»

Tales incrementos, según el referido apartado *a)* del artículo 118, son los siguientes:

Un 10 por 100, cuando el contrato fuere anterior al 1.º de enero de 1915.

Un 7 y medio por 100, si se hubiere otorgado entre el 1.º de enero de 1915 y el 17 de julio de 1936.

Un 5 por 100, cuando lo hubiere sido con posterioridad al 17 de julio de 1936.

Es decir, que para la aplicación de estos porcentajes, se hace preciso tener en cuenta tres factores fundamentales:

1.º Que el edificio haya sido ocupado por primera vez antes del 18 de julio de 1936.

2.º Fecha del contrato de arrendamiento.

3.º Renta que correspondía al inmueble el 17 de julio de 1936.

El establecer la debida correlación entre estos tres elementos, ofrece, en ciertos casos algunas dificultades. Podemos, para mayor claridad, distinguir diferentes supuestos:

a) Edificios habitados por primera vez después de 17 de julio de 1936: no se hallan afectados de ninguna manera por el aumento de renta.

b) Edificios construídos, habitados y arrendados por primera vez antes de 18 de julio de 1936: se hallan indudablemente afectados por la elevación de la cuantía de la renta; pero se plantea el problema de determinar el porcentaje que en cada caso pueda corresponder. Si el edificio se construyó, habitó y arrendó por primera vez antes de 1.º de enero de 1915, y desde entonces no ha habido alteración alguna en su renta, es indudable que sobre ésta habrá de aplicarse el porcentaje de incremento. Pero, ¿qué ocurrirá si el edificio se construyó y arrendó por primera vez antes de esa fecha, y, con posterioridad, se hizo un nuevo arrendamiento, en 1927, elevándose la renta: habremos de seguir aplicando el 10 por 100 a la renta vigente en 1936, o, por el contrario, tan sólo el 7,50 por 100?

Indudablemente, que en cuanto el artículo 118 habla simplemente de la fecha «del contrato», y no del «primer contrato», habremos de considerar a primera vista, que la fecha decisiva para la aplicación del porcentaje, será la del contrato en la actualidad vigente, hecha abstracción de los que anteriormente a él se puedan haber otorgado. Es decir, que en el caso anteriormente indicado, será el 7,50 y no el 10 por 100 el coeficiente que haya de aplicarse.

Tal solución, sin embargo, aunque ajustada a la letra de la Ley, no nos parece en modo alguno justa, por la sencilla razón de que habiendo sido libre la fijación de la renta en las viviendas, el momento escogido para una aplicación justa de la Ley hubiera debido ser aquel en que se fijó la renta actualmente vigente. En tal sentido, hubiera sido mucho más ajustado establecer que los porcentajes dependían de la fecha en que se fijó la renta actual, cualquiera que fuese la fecha del contrato que en este momento rija, porque difícilmente podrá existir un contrato anterior a 1915 que no haya experimentado notables elevaciones en cuanto a la renta, aunque fuese la misma la persona del inquilino.

Por otra parte, puede haber casas que, arrendadas por primera vez en el año 1925, no hayan experimentado elevación de cla-

se alguna, o, aún habiéndola experimentado, sea en proporción mucho menor que otros arrendamientos de fecha anterior. También conocemos casos de arrendamientos de fecha antigua, la cual fué rebajada, por razones diversas en 1936... En realidad, el sistema adoptado por el legislador en este punto no puede ser más absurdo, y hubiera sido mucho más lógico el establecer un sistema de revisión equitativo de rentas, teniendo en cuenta las particulares circunstancias de cada inmueble, máxime en aquellos casos, muy frecuentes, en que tal revisión ha sido llevada a efecto con fines fiscales.

En todo caso, creemos, sin embargo, que lo decisivo en este punto no ha de ser la fecha en que el local o vivienda fueron arrendados por primera vez, sino la fecha en que se fijó la renta que regía en 17 de julio de 1936, haya o no variado la persona del inquilino, ya que en definitiva, a nuestro juicio, toda modificación de la renta supone una verdadera novación del contrato originario, o, lo que es lo mismo, el nacimiento de un nuevo contrato que viene a sustituirlo. Otra interpretación carecería en absoluto de sentido.

Es decir, que la regla en este punto habrá de ser la siguiente: Rentas fijadas antes de 1.º de enero de 1915, el 10 por 100; rentas fijadas después de esa fecha y antes de 17 de julio de 1936, el 7,50 por 100. Que el contrato sea o no el mismo, que haya o no variado el inquilino, es problema que no interesa a esos efectos.

c) Viviendas construidas y habitadas por primera vez antes de 17 de julio de 1936, cuya renta actual haya sido fijada con posterioridad a dicha fecha: se aplicará el 5 por 100 de incremento a la renta que les correspondiese en 17 de julio de 1936. Naturalmente que si en aquella fecha estaban arrendados, no existirá dificultad alguna en producir tal aumento. Pero, ¿qué ocurrirá si con anterioridad a tal fecha hubieren estado ocupados solamente por su propietario? Estimamos que en este caso habrá de procederse a la aplicación analógica de lo determinado en el artículo 119 de la propia Ley, aplicándose el incremento a la renta que la finca tuviere atribuida a fines fiscales.

b) Incremento de rentas en locales de negocio.

Según el artículo 2.º del Decreto: «Queda autorizado un nuevo aumento del 60 por 100 de la renta de los locales de negocio comprendidos en el apartado b) del artículo 118 de la Ley de arrendamientos urbanos, en uso de la facultad que al Gobierno confiere el párrafo segundo de la disposición transitoria 11 de aquélla, este aumento será aplicable en todo el territorio nacional y plazas de soberanía.»

Es decir, que el aumento habrá de aplicarse única y exclusivamente, como antes hemos visto, a los locales construidos y habitados por primera vez antes del 18 de julio de 1936, no a los

ocupados por primera vez con posterioridad a dicha fecha. En cuanto al coeficiente de aumento del 60 por 100, habrá de aplicarse a la renta que al inmueble correspondiese en 17 de julio de 1936, con lo que resulta que sumado este sesenta al cuarenta que autorizó la Ley en su artículo 118, tendremos que la renta que procederá cobrar será exactamente el doble de la vigente en dicha fecha; es decir, en 17 de julio de 1936. Si en aquella época el local no estuviera arrendado, ni ~~lo~~ hubiere sido con anterioridad, la renta podrá aumentarse hasta el doble de la declaración en aquella fecha a efectos fiscales.

c) *Fecha de efectividad de tales aumentos y procedimiento para hacerlos efectivos.*

Tales aumentos, como se dice en los preceptos del Decreto antes transcritos, no podrán empezar a percibirse sino a partir de 1.º de enero de 1953, íntegramente los referentes a los arrendamientos de vivienda, y de forma escalonada los de locales de negocio: «por semestres sucesivos, a razón de un 15 por 100 hasta alcanzar la cifra indicada».

Es decir, que a partir del 1.º de enero de 1953 la renta de los locales de negocio podrá ser incrementada en un 15 por 100 de la que regía el 17 de julio de 1936; el día 1.º de julio de 1953, en otro 15 por 100; el 1.º de enero de 1954, en otro 15 por 100, y el 1.º de julio de 1954, en el 15 por 100 restante.

Ahora bien; para la fijación de tal porcentaje de incremento habrá de estarse en todo a lo preceptuado en el artículo 120 de la propia Ley, según el cual: «Cuando por voluntad expresa o tácitamente manifestada la renta que pagase el arrendatario de vivienda o local de negocio construido o habitado por primera vez antes del 18 de julio de 1936 constituya mayor cantidad que la que resultare después de aplicar la escala del artículo 118, la que viniere satisfaciendo se reputará válida, sea cual fuere la que legalmente corresponda; pero el arrendador no podrá recargar la que perciba con dichos porcentajes de incremento. La elevación así consentida o pactada obligará, tanto a los continuadores del arrendamiento como al nuevo titular, sin perjuicio del derecho de éste a revisarla dentro de los tres meses siguientes a la celebración del contrato, de sospechar simulación. Si la elevación constituyere cantidad menor, podrá aumentarse la renta hasta lo que resulte de aplicar la referida escala sobre la cantidad que legalmente correspondiere. Cuando a la vigencia de los preceptos de esta Ley la renta fuere la misma que la pagada en 17 de julio de 1936, desalojada que fuere la vivienda o local de negocio, podrá asignarse en el nuevo contrato la vigente en 17 de julio de 1936, incrementada en su caso con la que proceda según el artículo 118; más una cantidad equivalente al 20 por 100 del total. No se considerará elevada la renta de 1936 porque el arren-

dador hubiere percibido las diferencias autorizadas por los párrafos B) y C) del artículo 3.º de la Ley de 7 de mayo de 1942. En los casos de duda se estará a lo dispuesto en el artículo 119.»

Por otra parte, para poder hacer efectivos estos incrementos será necesaria la previa notificación, en la forma establecida en el artículo 129, y de plena aplicación, por consiguiente, las normas contenidas en los 130 y 131.

B. AUMENTO DE LAS PARTICIPACIONES DE LOS INQUILINOS Y ARRENDATARIOS EN LAS OBRAS DETERMINADAS EN LOS ARTÍCULOS 137 Y 138 DE LA LEY DE A. U.

Se refiere también este aumento a los locales y viviendas «construídos o habitados por primera vez antes del 18 de julio de 1936», estando obligados a ello tanto el titular arrendatario como los continuadores del contrato. La redacción de los apartados a) y b) del artículo 137 y la del 138 queda, después de esta reforma, así:

Artículo 137. Apartado a): «Cuando por funcionamiento nulo o manifiestamente defectuoso sustituyere el arrendador cualquier enser que le pertenezca instalado en el interior de la vivienda o local de negocio, que forme parte de sus servicios, las participaciones serán:

Del 50 por 100, si el contrato fuere anterior al 1.º de enero de 1915.

Del 45 por 100, cuando se hubiere otorgado con posterioridad al 31 de diciembre de 1914 y antes del 18 de julio de 1936; y

Del 40 por 100, si se otorgó después del 17 de julio de 1936.

Se reputará enser que forma parte de los servicios cualquier unidad de éstos, montada precisamente al descubierto y dentro de la vivienda o local de negocio, que permita o coadyuve con otras a la prestación o medición del servicio; pero no las cañerías, tubos o empalmes, que no serán reputados como tales enseres, y cuyas reparaciones o sustituciones serán de cuenta exclusiva del arrendador, aunque estuvieren montadas al descubierto y dentro de la vivienda o local de negocio, salvo que fueren ordenadas por las Autoridades que menciona el párrafo b) de este artículo, en cuyo caso se estará a lo en él dispuesto.

b) Cuando las Fiscalías de la Vivienda o cualquier otro organismo competente disponga la realización de una obra no de mejora en el interior de la vivienda o local de negocio, la participación del inquilino o arrendatario será la siguiente, por cada reparación ordenada y efectuada:

Del 40 por 100 del importe de una mensualidad de renta, cuando la anual no fuere superior a 2.400 pesetas.

Del 30 por 100, si la renta anual rebasare de 2.400 pesetas, sin superar las 4.000; y

Del 20 por 100, cuando sobrepasare esta última cantidad.»

Artículo 138: «En las fincas construídas o habitadas por pri-

mera vez antes del 18 de julio de 1936, cuando el arrendador, por ordenarlo así las Autoridades competentes, se vea obligado a revocar la fachada de la finca, podrá exigir de todos los arrendatarios actuales de las viviendas o locales de negocio que en ella hubiere, que contribuyan a satisfacer el importe de la obra, de modo que la suma de las participaciones de todos ellos no represente una cantidad superior al 40 por 100 de dicho coste. Estas participaciones deberán ser proporcionadas a la renta que cada inquilino satisfaga».

Este sistema de participaciones, ya establecido por la Ley, a pesar de los aumentos de porcentaje que se introducen mediante el artículo 3.º del Decreto de reforma, serán, en la mayor parte de los casos, verdaderamente irrisorios. Únicamente cuando se trate de sustitución de enseres o de revoco de fachadas existirá una verdadera proporción de tales participaciones, en cuanto entonces éstas se fijan en relación al coste total pagado por el propietario, siquiera su efectividad habrá de distribuirse en diferentes plazos, cada uno de los cuales no podrá nunca exceder del 20 por 100 del importe del recibo mensual, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 140 de la Ley. En cambio, si se trata de obras no de mejora ordenada por la Fiscalía de la Vivienda o cualquier organismo competente, la participación queda reducida a una cifra, en la mayor parte de los casos irrisoria, y siempre desproporcionada con el coste real, ya que se determina por un porcentaje no aplicado a dicho coste, sino a la renta mensual.

Con ello, indudablemente, podrá darse el contrasentido de que en algunos casos, los más raros, la obra, dado su pequeño importe, sea sufragada íntegramente por los inquilinos o arrendatarios, y en otros, que serán los más frecuentes, la participación de éstos será una cantidad ridícula e insignificante en relación con la parte que ha de abonar el propietario. Además, se mantiene el incongruente requisito de que las obras han de ser «ordenadas por el organismo competente», con lo que resulta que el arrendador que cumple voluntaria y diligentemente sus deberes contractuales, es de peor condición que el que los aplaza y demora, determinando la necesidad de la intervención de la Autoridad.

Estimamos que la única reforma de que la Ley está necesitada es una en virtud de la cual, acabando con este complejísimo sistema de repercusiones, participaciones y repartos, que exigen complicados estudios jurídicos y contables en el que proceda a redactar un recibo de alquiler, una continua intervención de Notarios y Jueces en las relaciones entre propietarios e inquilinos, y una injusta distribución de las cargas del arrendamiento sería aquella que ajustando el concepto de renta a lo que debe ser, procurase, mediante un sistema de valoraciones justas, establecer en cada caso la que, dados los precios de las cosas y el importe de las cargas de distintos tipos que pesan sobre la propiedad, su-

pusiera una retribución equitativa del uso prestado por el arrendador. Toda medida que se tome desconociendo esta realidad será por necesidad arbitraria y contraproducente.

C. TRANSFORMACIÓN DE VIVIENDAS EN LOCALES DE NEGOCIO.

Según la disposición transitoria 22.ª de la Ley de A. U.: «Hasta que el Gobierno, por considerar aumentada la disponibilidad de casas-habitación, anule por Decreto este precepto, ningún local destinado anteriormente a vivienda podrá ser dedicado a oficina, almacén o local de negocio por quien como nuevo ocupante venga a usarla después de 1.º de enero de 1947.»

Con objeto de dar mayor efectividad a esta norma, el artículo 4.º del Decreto que estudiamos ha venido a establecer que: «Los Ayuntamientos, en evitación de que los locales destinados anteriormente a vivienda puedan ser dedicados a oficinas, almacenes o locales de negocio, de acuerdo con lo que previene la disposición transitoria 22.ª de la Ley de A. U., se abstendrán de otorgar licencias de obras para instalación de nuevos establecimientos mercantiles e industriales en edificios ya construídos, así como toda clase de permisos y autorizaciones encaminados a la apertura de los mismos, sin que se acredite previamente, y con certificado expedido por la Fiscalía de la Vivienda correspondiente, que no se produce la transformación prohibida por la referida disposición transitoria. El mismo documento exigirán las Delegaciones de Hacienda antes de autorizar la correspondiente alta en la Contribución.»

No creemos que este precepto sea excesivamente eficaz para conseguir la finalidad propuesta, como no lo fué anteriormente la sanción contenida en el último párrafo de la disposición transitoria 22.ª, al reconocer al ocupante anterior derecho a volver a la finca mediante el pago de la misma renta. En el fondo es muy difícil resolver mediante medidas de carácter legal problemas más propios de la arquitectura e ingeniería. Pensar la forma, mediante cierta libertad de trabas, de volver a convertir la propiedad urbana en algo capaz de producir una renta decorosa y proporcionada al capital desembolsado y a los gastos de conservación es el único medio de resolver el gravísimo problema de la vivienda, agudizado, a nuestro juicio, por una legislación excesivamente protectora.