

LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA: DE LA IMPOSICIÓN A LA EXPROPIACIÓN

Por

CRISTINA ARGELICH COMELLES
Doctora en Derecho
Universidad de Lleida

crisarcom@gmail.com

e-SLegal History Review 25 (2017)

RESUMEN: El propósito de este trabajo consiste en analizar la evolución normativa del arrendamiento forzoso de vivienda en España. Esta especialidad del arrendamiento de vivienda se concreta en sus manifestaciones tradicionales, la constitución forzosa y la prórroga forzosa, así como en la reciente legislación autonómica de expropiación temporal de viviendas, que supone su actualización. A estos efectos, el recorrido normativo alcanzará los primeros antecedentes de constitución forzosa de 1792 y los de la prórroga forzosa de 1920, unas medidas tendentes a evitar la deshabitación en un contexto de escasez de viviendas. Asimismo, se examinará el bloque normativo de expropiación temporal del uso de viviendas, iniciado el año 2007, que por el momento se ha articulado en Cataluña, Andalucía, Navarra, Canarias, el País Vasco, la Comunidad Valenciana y Extremadura. La legislación autonómica de acceso a la vivienda pretende solucionar el problema de acceso a la vivienda en un contexto de sobreoferta de vivienda y crisis hipotecaria.

PALABRAS CLAVE: Arrendamiento forzoso, prórroga forzosa, expropiación temporal de viviendas, arrendamientos urbanos, vulnerabilidad, lanzamiento.

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES INICIALES II. EL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA. 2.1. Privilegio de la Villa de Madrid sobre el arrendamiento de las casas de ella, tasas y retasas de sus alquileres de 8 de mayo de 1610. 2.2. Real Provisión de arrendamientos de casas de Madrid, y reglas que deben observarse en ellos de 31 de julio de 1792. 2.3. Ley sancionada sobre inquilinato de casas y otros predios de 9 de abril de 1842. 2.4. Real Orden de 9 de septiembre 1853. 2.5. Código Civil español de 1889. 2.6. Ley de 12 de junio de 1911 relativa a construcción de casas baratas y Reglamento para su aplicación. 2.7. Real Decreto de 21 de junio de 1920. 2.8. Real Decreto de 21 de diciembre de 1925. 2.9. Decreto de 29 de diciembre de 1931. 2.10. Ley de Arrendamientos Urbanos de 1946. 2.10.1. El arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas. 2.10.2. El posterior desarrollo del arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas en el Decreto de 3 de octubre de 1947. 2.10.3. El desahucio social de viviendas deshabitadas. 2.10.4. La prórroga forzosa del arrendamiento de vivienda. 2.11. Ley de Arrendamientos Urbanos de 1956. 2.12. Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre 1964, por el que se aprobó el Texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964. 2.13. Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica. 2.14. Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. III. LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DE VIVIENDAS EN LAS LEYES AUTONÓMICAS SOBRE ACCESO A LA VIVIENDA. IV. REFLEXIONES FINALES.

THE HISTORICAL EVOLUTION OF COMPULSORY TENANCY OF DWELLING: FROM ENFORCEMENT TO EXPROPRIATION

ABSTRACT: The purpose of this contribution is to analyse the evolution of compulsory leasing of dwelling in Spain. This particular housing lease is embodied in two traditional manifestations, the compulsory constitution and the compulsory extension, as well as in the recent legislation of temporary expropriation of housing, which implies its updating. We consider the first antecedents of compulsory tenancy in 1792 and those of the compulsory extension in 1920, because both are measures that tend to avoid the uninhabitation in a context of housing shortage. We will also examine the temporary expropriation of housing use, begun in 2007, which for the time being has been provided in Catalonia, Andalusia, Navarre, the Canary Islands, the Basque Country, the Valencian Community and Extremadura. This regional regulation seeks to solve the problem of housing access in a context of an oversupply of housing and mortgage crisis.

KEYWORDS: Compulsory tenancy, compulsory extension, temporary expropriation of dwellings, urban leases, vulnerability, eviction.

SUMMARY: I. PRELIMINARY CONSIDERATIONS. II. COMPULSORY TENANCY OF DWELLING IN SPANISH LEGISLATION. 2.1. Privilegio de la Villa de Madrid sobre el arrendamiento de las casas de ella, tasas y retasas de sus alquileres de 8 de mayo de 1610. 2.2. Real Provisión de arrendamientos de casas de Madrid, y reglas que deben observarse en ellos de 31 de julio de 1792. 2.3. Ley sancionada sobre inquilinato de casas y otros predios de 9 de abril de 1842. 2.4. Real Orden de 9 de septiembre 1853. 2.5. Código Civil español de 1889. 2.6. Ley de 12 de junio de 1911 relativa a construcción de casas baratas y Reglamento para su aplicación. 2.7. Real Decreto de 21 de junio de 1920. 2.8. Real Decreto de 21 de diciembre de 1925. 2.9. Decreto de 29 de diciembre de 1931. 2.10. Ley de Arrendamientos Urbanos de 1946. 2.10.1. Compulsory tenancy of empty dwellings. 2.10.2. Decreto de 3 de octubre de 1947. 2.10.3. Social eviction of empty dwellings. 2.10.4. Compulsory extension of housing tenancy. 2.11. Ley de Arrendamientos Urbanos de 1956. 2.12. Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre 1964, por el que se aprobó el Texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964. 2.13. Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica. 2.14. Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. III. TEMPORARY EXPROPRIATION OF DWELLINGS IN REGIONAL ACTS OF HOUSING ACCESS. IV. CONCLUSIONS

Recibido: 16-4-2017

Aceptado: 23-5-2017

I. CONSIDERACIONES INICIALES

En palabras de Díez-Picazo¹, “[u]no de los problemas que con mayor intensidad y hondura preocupa a la ciencia jurídica contemporánea es el de la intervención del Estado en el derecho patrimonial”. En el primer estudio de un jurista español sobre los contratos forzosos y la crisis en la autonomía de la voluntad que suponían, fue esa preocupación la que le llevó a apreciar que “[l]os moldes clásicos son inservibles para recoger esta realidad. [...] Esta inservibilidad produce una honda confusión en la propia ciencia del Derecho y en seguida se oyen voces que pregonan su decadencia”. Sesenta años

¹ Luis Díez-Picazo, “Los llamados contratos forzosos”, en *Anuario de Derecho Civil*, vol. 9, nº 1, 1956, pp. 85-86.

después de esta afirmación podemos constatar que esta realidad que se pretendía decadente se ha acentuado, y que la intervención de la Administración en las relaciones jurídico-privadas posee cada vez más relevancia. En el ámbito de la vivienda dicha intervención se ha focalizado en la aplicación de unas medidas de arrendamiento forzoso, que se expresan en dos manifestaciones: por una parte, la constitución forzosa, consistente en la imposición administrativa del deber de celebrar un contrato de arrendamiento; y, por otra parte, la prórroga forzosa, que implica la continuación forzosa por efecto legal de un contrato de arrendamiento celebrado voluntariamente. A estas medidas, de las cuales solamente resta vigente la prórroga forzosa para los contratos de arrendamiento de vivienda celebrados con anterioridad a 9 de mayo de 1985, se le suma lo que puede considerarse su actualización: la expropiación temporal del uso de viviendas para cederlas en arrendamiento. Este instrumento supone el resurgimiento de las medidas de arrendamiento forzoso porque se publica tal relación jurídica con la intervención de la Administración como parte del contrato, una posición que no ostentaba en las dos medidas anteriores.

Todas las manifestaciones de arrendamiento forzoso impulsadas desde el s. XVIII no han sido suficientemente efectivas para solucionar el problema de acceso a la vivienda, puesto que se han articulado como soluciones de contingencia ante determinados contextos -de escasez en un primer momento y de sobreoferta en la actualidad-, así como en atención a la capacidad económica de los beneficiarios, especialmente en momentos de crisis económica como el actual. Desde el año 2008, se han realizado en España 656.211 ejecuciones hipotecarias y 477.407 lanzamientos, según datos del Consejo General del Poder Judicial². El último Censo de Población y Viviendas³ del año 2011 reveló que existen 3.443.365 viviendas vacías, lo que representa un 19,04% del total de viviendas. Desde el primer Censo⁴ de Edificios y Viviendas de 1950, cuando ya se habían creado las medidas de constitución forzosa y de prórroga forzosa, el número de viviendas se ha triplicado y la cantidad de viviendas deshabitadas se ha octuplicado,

² Consejo General del Poder Judicial, *La justicia dato a dato: año 2015. Estadística Judicial*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2016, pp. 57-58. Debe señalarse que estos datos no distinguen en función del régimen de tenencia, ni en el régimen de propiedad según si se encuentra sujeta a un préstamo hipotecario o no. Véase además, a falta del informe "La Justicia dato a dato 2016", la nota de prensa sobre los datos estadísticos de 2016: (<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Sala-de-Prensa/Notas-de-prensa/Las-ejecuciones-hipotecarias-presentadas-en-los-juzgados-cayeron-un-29---en-2016>).

³ Instituto Nacional de Estadística, *Censo de Población y Viviendas 2011*, http://www.ine.es/censos2011_datos/cen11_datos_inicio.htm, de 18 de abril de 2013.

⁴ Instituto Nacional de Estadística, *Censo de edificios y viviendas*, Tomo I, Madrid, Hijos de E. Minuesa, 1950, pp. 19-21. En el primer censo de viviendas, el total de viviendas eran 6.370.280, mientras que las viviendas vacías correspondían a 150.920. El último censo de 2011 expresa que el total de viviendas es de 25.208.623 y el de viviendas vacías de 3.443.365.

en particular se ha incrementado un 10,8% en la última década⁵. A pesar de las medidas implantadas, no se ha mejorado el acceso a la vivienda ni se ha reducido significativamente el número de viviendas vacías, sino todo lo contrario.

En la solución del desigual acceso a la vivienda posee un papel especialmente relevante la legislación en materia de arrendamientos urbanos. Por este motivo, se estudiará el papel que ha tenido el arrendamiento forzoso en esta legislación. La legislación de arrendamiento forzoso, en términos generales, ha ido a remolque del contexto económico. A resultas de esta situación, la pretendida aptitud para el largo plazo que debería tener una regulación en materia de arrendamiento forzoso se desvanece ante la necesidad de aportar soluciones, como podrá observarse en los breves periodos de vigencia de la normativa de arrendamientos urbanos hasta la aprobación de la primera Ley de Arrendamientos Urbanos de 1946 y en la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas. La continuidad en la acción pública en materia de vivienda es relevante porque, si bien no se ha planificado para el largo plazo, ha puesto de manifiesto que existe un problema aún pendiente de una solución concluyente. Las diferentes disposiciones que han tratado de favorecer el acceso a la vivienda han mostrado la excesiva rapidez y falta de reflexión sobre qué mecanismos se deben adoptar.

Fruto de la evolución normativa, tendente al equilibrio de las partes, ahora el acento se sitúa en la protección al arrendador, por la ineficacia de las medidas protectoras del arrendatario. La constante búsqueda del equilibrio entre las partes del arrendamiento tiene su reflejo en la discordancia entre el derecho constitucional a la vivienda y la realidad regulada, porque el mandato de los poderes públicos y la finalidad de su acción no consiste en proporcionar una vivienda, sino en favorecer su acceso. En consecuencia, el propósito subyacente en la normativa no ha cambiado pero sí los medios empleados, pasando del arrendamiento forzoso a la expropiación del uso con la pretensión de encontrar un mecanismo adecuado para el cumplimiento de esta finalidad. Como reflexión previa al estudio de la evolución normativa del arrendamiento forzoso de vivienda, resulta oportuno apuntar que, si bien es cierto que la intervención pública debe ir encaminada a reequilibrar a las partes del arrendamiento, porque la autonomía de la voluntad se ha demostrado insuficiente, esta intervención debe informarse de la proporcionalidad necesaria para que el cumplimiento de ese fin no conlleve agravios excesivos, un elemento que se revelará como esencial a lo largo de este trabajo.

⁵ Instituto Nacional de Estadística, *Censo de Población y Viviendas 1991*, <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fe243&file=inebase&L=0>, de 1 de marzo de 1991. El incremento del número total de viviendas en la última década ha sido del 20,3%.

II. EL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

La evolución normativa del arrendamiento forzoso de vivienda ha expresado las distintas formas en las que este se puede articular. Todas ellas han pretendido ofrecer una respuesta adecuada a las distintas finalidades que ha perseguido la política de vivienda, con un objetivo final: mejorar el acceso a la vivienda en función de su escasez o sobreoferta. Mediante la aplicación de las medidas de mejora del acceso a la vivienda, bien sea de vivienda libre o de vivienda protegida⁶, y con la supresión de la prórroga forzosa a través del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica⁷, se ha dado respuesta al problema de acceso a la vivienda, aunque no de manera concluyente. Sin embargo, el problema de escasez de vivienda inicial se ha transformado, porque existe una parte de la población que no tiene acceso a la vivienda en condiciones de mercado. Este hecho se debe a que no disponemos de un mercado de arrendamiento suficientemente desarrollado⁸ pese a la sobreoferta de viviendas. Bajo estas premisas, se realizará el análisis de la evolución normativa del arrendamiento forzoso en España.

2.1. Privilegio de la Villa de Madrid sobre el arrendamiento de las casas de ella, tasas y retasas de sus alquileres de 8 de mayo de 1610

El establecimiento de la Corte en Madrid originó una legislación excepcional sobre arrendamientos contenida en las leyes del tít. XIV, lib. III y del tít. X, lib. X de la Novísima Recopilación. La primera norma⁹ sobre el arrendamiento de vivienda fue el “Privilegio de

⁶ Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, constituye el marco normativo por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, BOE de 5.6.2013.

⁷ BOE de 9.5.1985.

⁸ Sofía Borgia Sorrosal, Andrés Delgado Gil, “Evolución de las políticas de vivienda en España. Comparativa con la UE-15”, en *Presupuesto y Gasto Público*, nº 57, 2009, p. 38, explican que la escasez de viviendas fue superada “mediante la aplicación de una serie de planes de vivienda que se sucedieron desde mediados de los cincuenta y hasta mediados de los años ochenta”. Alejandro Inurrieta Beruete, *Mercado de vivienda en alquiler en España: más vivienda social y más mercado profesional*, Madrid, Fundación Alternativas, 2007, p. 27, explica que “prácticamente no existe un parque público de alquiler, el mercado privado de vivienda en alquiler es muy estrecho y poco rentable, y no tiene todos los instrumentos financieros que puedan canalizar el ahorro de forma eficiente y finalmente los particulares [...] tienen dificultades jurídicas para defenderse frente a impagos o desperfectos”.

⁹ Benito Gutiérrez Fernández, *Códigos ó estudios fundamentales sobre el derecho civil español*, Tomo Cuarto, Madrid, Librería de Sánchez, 1871, pp. 425-429. Ley XXIV, tít. XIV, lib. III, *Novísima Recopilación de las Leyes de España dividida en XII Libros. En que se reforma la Recopilación publicada por el Señor Don Felipe II en el año 1577, reimpresa últimamente en el 1775. Y se incorporan las pragmáticas, cédulas, decretos, órdenes y resoluciones Reales, y otras providencias no recopiladas y expedidas hasta el 1804*. Mandada formar por el Señor Don Carlos IV, Madrid, 1805, pp. 122-124.

la Villa de Madrid sobre el arrendamiento de las casas de ella, tasas y retasas de sus alquileres”, otorgada en Lerma el 8 de mayo de 1610, y que dispuso lo siguiente: “Que los amparos, que se suelen dar sobre las casas acabado el tiempo de su arrendamiento, no queriendo el dueño de ella arrendarla al que la viviere, no excederán de quarenta dias, y este sea término perentorio, para que no se pueda alargar por ningun Alcalde, ni por mi Consejo, por el agravio que recibe el dueño de la casa ocupándosela contra su voluntad á título del dicho amparo: pues los dichos quarenta dias, después de cumplido el arrendamiento, es término bastante, para que el alquilador busque casa y pase á ella; y si el dueño de la casa le hubiere requerido ante Escribano, que salga, se entienda que los quarenta dias han de correr desde el dia del requerimiento”. Los amparos¹⁰ consistían en una concesión del arrendador al arrendatario para que permaneciese en posesión de la vivienda arrendada una vez finalizado el plazo contractual, con el propósito de que el arrendatario pudiese encontrar otra vivienda en la que realojarse sin tener que abandonarla careciendo de solución habitacional. Los amparos constituían título suficiente para legitimar la posesión de la vivienda frente al propietario. Su naturaleza jurídica no se corresponde con la del arrendamiento forzoso, ni incluso en su modalidad de prórroga forzosa, porque los amparos simplemente concedieron un periodo de gracia de otorgamiento voluntario del arrendador y se originaron de la costumbre, como manifestó la expresión “que se suelen dar”.

Sin embargo, el efecto que tuvieron los amparos en la práctica, con anterioridad a esta disposición, fue la prolongación indefinida del arrendamiento una vez vencido el plazo. De no limitar la duración de los amparos, una medida tuitiva para el arrendatario terminaba por convertirse en un perjuicio para el arrendador, al ocuparle la vivienda contra su voluntad sin término final. El Privilegio de 1610 redujo los amparos a cuarenta días no prorrogables, un plazo que se reputó suficiente para cumplir con su finalidad. Se produjo una particularidad respecto del *dies a quo* del plazo de los amparos para el caso de que el arrendador hubiese requerido de forma fehaciente -mediante escribano- el desalojo de la vivienda, pues entonces el cómputo del plazo empezaba desde la fecha del requerimiento y no desde la finalización del arrendamiento.

¹⁰ Los amparos no son un supuesto de prórroga forzosa. Los amparos tenían su origen en la costumbre, no en una disposición normativa, y en ellos el arrendador concedía un periodo de gracia al arrendatario, al finalizar el plazo del arrendamiento, para permanecer en la vivienda mientras buscaba otra en la que realojarse. Joaquín Escriche, *Diccionario Razonado de legislación civil, penal, comercial y forense*, Valencia, Imprenta de J. Ferrer de Orga, 1838, p. 26: “AMPARAR EN LA POSESION. Mantener á alguno en la posesion que tenia de los bienes ó derechos”. Fernando Rodríguez y Rodríguez de Acuña, *Los arrendamientos urbanos. Crítica y Reforma*, Madrid, Montecorvo, 1982, pp. 37-38.

2.2. Real Provisión de arrendamientos de casas de Madrid, y reglas que deben observarse en ellos de 31 de julio de 1792

El primer antecedente legislativo español de arrendamiento forzoso fue la Real Provisión¹¹ de 31 de julio de 1792, denominada “Arrendamientos de casas de Madrid, y reglas que deben observarse en ellos”. De acuerdo con su sexta regla¹², “No puedan los dueños y administradores tener sin uso y cerradas las casas; y los Jueces los obliguen á que las arrienden á precios justos convencionales, o por tasacion de peritos que nombren las partes, y tercero de oficio en caso de discordia, aunque se diga y alegue no poder arrendarlas, por estarles prohibido por fundaciones, o por otro motivo, pues semejantes disposiciones no pueden producir efecto en perjuicio del bien público”. Esta disposición fue dictada por Carlos IV en un contexto de escasez de viviendas¹³, y se mantuvo vigente hasta la Ley sancionada sobre inquilinato de casas y otros predios¹⁴ de 9 de abril de 1842. La constitución del arrendamiento era judicial y no administrativa: los jueces, a petición de parte¹⁵, debían obligar a arrendar las viviendas a los propietarios y administradores que las tuviesen sin uso y cerradas.

No ha sido posible encontrar una explicación suficiente en la doctrina de la época de los conceptos *sin uso* y *cerradas*, que constituían el requisito objetivo que legitimaba la aplicación del arrendamiento forzoso. Respecto del concepto *sin uso*, en la legislación de arrendamientos urbanos se han venido distinguiendo dos usos distintos para la vivienda: el uso ocupacional y el uso habitacional. *Ocupar* significa llenar un espacio o lugar, tomar posesión de una cosa. *Habitar*, por el contrario, implica la presencia personal más o menos continuada en el inmueble, es decir, la actividad de residir o morar. A pesar de la falta de especificidad en cuanto al tipo de uso al que debía destinarse la vivienda, si la vivienda se destinaba a uno de los dos usos posibles ya no se podía arrendar forzosamente. Una muestra era que bastaba la ocupación de la vivienda con enseres para evitar su arrendamiento forzoso, sin necesidad de habitarla, una posibilidad que fue

¹¹ Ley VIII, tít. X, lib. X, *Novísima Recopilación*.

¹² Lorenzo Arrazola, *Enciclopedia española de derecho y administración o Nuevo teatro universal de la Legislación*, Tomo III, Madrid, Imprenta de los señores Andrés y Díaz, 1849, p. 755, detalló que dicha disposición “vedaba á los vecinos ocupar dos cuartos” con la finalidad de que habitasen las viviendas necesarias para cubrir sus necesidades. Roberto Reyes, “La Nueva Ley de Arrendamientos Urbanos”, en *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, 1947, p. 8.

¹³ Pedro Aragoneses Alonso, Gregorio Pascual Nieto, “La vigente Ley de arrendamientos y nuestro derecho histórico”, en *Anuario de Derecho Civil*, vol. 9, nº 1, 1956, pp. 49-50, y José María Lacasa Coarasa, “El arrendamiento forzoso”, en *Revista General de Derecho*, 1947, pp. 666-667.

¹⁴ GM de 15.4.1842. Véase *infra* apartado 2.3.

¹⁵ Joaquín Escriche, *Diccionario Razonado*, *op. cit.*, p. 295, explicaba que “está obligado a arrendarla cuando alguno la pida”.

criticada por la doctrina¹⁶. El propietario no podía invocar ninguna causa impeditiva del arrendamiento forzoso, como excluía expresamente la norma en relación con las fundaciones¹⁷ u otros motivos, porque el legislador quiso evitar cualquier posible causa externa que enervase el arrendamiento forzoso. No se excluyó ninguna vivienda del ámbito objetivo de aplicación en función de su superficie o suntuosidad. Por último, el precio al cual tenía que arrendarse la vivienda era el precio justo convencional, es decir, el precio de mercado. El precio se establecía por las partes, por peritos designados por estas o, en caso de desacuerdo, por un tercero nombrado de oficio por el juez¹⁸.

Un análisis del resto de la normativa permite distinguir entre las reglas que favorecían el arrendamiento y las reglas protectoras de los arrendatarios, ambas encaminadas a destruir algunos abusos¹⁹ del arrendamiento de vivienda, tanto de propietarios como de arrendatarios. Respecto de las reglas que favorecían el arrendamiento, la primera regla²⁰ reconoció la autonomía de la voluntad en materia de arrendamientos, derogando cualquier preferencia para poder ocupar la posición de arrendatario. En la tercera regla

¹⁶ Véase *infra* apartado 2.10.1. Cristina Argelich Comelles, “Viviendas desocupadas y viviendas deshabitadas en la reciente legislación autonómica sobre acceso a la vivienda”, en María Teresa Areces Piñol (coord.), *Los retos jurídicos ante la crisis*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014, pp. 189-192.

¹⁷ El legislador se refería a las capellanías, fundaciones piadosas o fundaciones perpetuas: el fundador señalaba determinados bienes sobre los que imponía una prohibición de disponer para cumplir con la finalidad de la fundación. La Real Provisión disponía que tal prohibición de enajenar no impedía el arrendamiento forzoso, lo que posteriormente sucedió con las leyes desvinculadoras en los procesos de desamortización del s. XIX, porque las Capellanías no quedaron sometidas a la normativa desamortizadora. Carlos Juan Maluquer de Motes, *La Fundación como persona jurídica en la codificación civil: de vinculación a persona*, Barcelona, Edicions Universitat de Barcelona, 1983, pp. 165-169, explicó que “desde el momento que se considera que una finca se agrega a los bienes que componen la dotación de una capellanía, y esta agregación es aprobada por la autoridad eclesiástica competente, dicha finca agregada queda espiritualizada, formando una parte integrante de la dotación de la capellanía”. Atiéndanse Santos Sánchez, *Colección de pragmáticas, cédulas, provisiones, autos acordados, y otras providencias generales expedidas por el Consejo Real en el reinado del señor don Carlos IV*, Tomo Primero, Madrid, Imprenta de D. Josef del Collado, 1805, p. 27, y Lorenzo Arrazola, *Enciclopedia española, op. cit.*, p. 503. En el caso de la Real Provisión que se comenta en el texto, la finalidad consistía en que mediante la creación de una fundación, cuya dotación fuesen viviendas, no se pudiese impedir el arrendamiento forzoso, porque no se preveían excepciones por razón del objeto.

¹⁸ Joaquín Escriche, *Diccionario Razonado, op. cit.*, p. 295, explicó sobre el precio del arrendamiento que “[a]ntes los dueños solían subir cada medio año los alquileres con el objeto de hacer salir de este modo los inquilinos que no les acomodaban”.

¹⁹ Benito Gutiérrez Fernández, *Códigos, op. cit.*, Tomo Cuarto, pp. 425-429, precisó los abusos que se producían, consistentes en el subarriendo inconstituido e impedimentos en el arrendamiento. Complementariamente, Florencio García Goyena, Joaquín Aguirre, *Febrero o librería de jueces abogados y escribanos. Comprensiva de los códigos civil, criminal y administrativo, tanto en la parte teórica como en la práctica, con arreglo en un todo a la legislación hoy vigente*, Tomo IX, Madrid, Gaspar y Roig, 1842, pp. 161-165, expresaron sobre los abusos que estas normas tenían como finalidad “la reparación de los excesos que ponían trabas al libre ejercicio de la propiedad”. Joaquín Escriche, *Diccionario Razonado, op. cit.*, p. 295.

²⁰ En la anterior Real Orden de 8 de febrero de 1790, se establecía la preferencia en la posición de arrendatario de vivienda a quienes viniesen a Madrid, por el traslado de la Corte, destinados a trabajar en el Real servicio. Lorenzo Arrazola, *Enciclopedia española, op. cit.*, p. 665.

se dispuso una previsión relativa a la fianza por los daños y perjuicios que se pudiesen causar al propietario. Por su parte, la cuarta regla prohibió el subarrendamiento y el traspaso de las habitaciones por los abusos de los arrendatarios, excepto cuando mediase el consentimiento del propietario o de los administradores. La quinta regla²¹ ordenó un adelanto de rentas de medio año con un régimen de devolución, para el caso de que el arrendatario no estuviese tanto tiempo en la vivienda. Asimismo, la séptima regla estableció que no se pudiese retener una vivienda en régimen de arrendamiento si el arrendatario se ausentaba de Madrid por un periodo largo de tiempo, ni dejando a una parte de su familia en la vivienda. Esta regla en combinación con la sexta, que prohibió tener sin uso y cerradas las viviendas, encuentra su justificación en la escasez de viviendas y en los abusos producidos.

La octava regla²² pretendió evitar el fraude de la subrogación en la ocupación de la vivienda con el pretexto de tener que vender los muebles y enseres de los arrendatarios fallecidos, estableciendo que a los seis primeros meses de la muerte del arrendatario la vivienda debería haber quedado totalmente desocupada. En lo que se refiere a la novena regla²³, su origen se explica por los abusos de los arrendatarios, puesto que estableció que ningún arrendatario podía tener dos habitaciones, a excepción de los *talleres* o locales de negocio. La décima regla introdujo que, en caso de necesidad del propietario, el arrendatario debía dejar la vivienda en un plazo de cuarenta días, prestando caución de su ocupación y sin poderla arrendar durante cuatro años²⁴. Por último, la duodécima regla dispuso la inadmisión de demandas o contestaciones a las demandas que cuestionasen el contenido de estas reglas. Respecto de las normas tuitivas de los arrendatarios, la segunda regla²⁵ estableció la subrogación *mortis causa* en la posición del arrendatario por parte de la cónyuge -por tanto mujer- viuda. En caso de no tenerla o de no querer esta, el siguiente eventual subrogante era uno de sus descendientes, según conviniesen entre ellos, o en caso de falta de acuerdo, el mayor

²¹ Joaquín Escriche, *Diccionario Razonado, op. cit.*, p. 295, detalló que el propietario tenía que devolverle a prorrata la cantidad que tuviese anticipada, ya fuese la correspondiente a medio año o a una mensualidad.

²² *Ibíd.*, p. 295, explicó que no se podían tener ocupadas las viviendas durante más de seis meses con la justificación de hacer traslado de los muebles de las personas fallecidas.

²³ Joaquín Escriche, *Diccionario Razonado, op. cit.*, p. 295, precisó que nadie podía ocupar dos viviendas al mismo tiempo, salvo que fuesen tiendas o talleres.

²⁴ Véase *infra* apartado 2.10.4 sobre la conversión de esta regla en excepción a la prórroga forzosa. Joaquín Escriche, *Diccionario Razonado, op. cit.*, p. 295, explicó que la caución y la prohibición de arrendar trataban de evitar el fraude en la alegación de necesidad.

²⁵ Joaquín Escriche, *Diccionario Razonado, op. cit.*, p. 295, manifestó que una vez realizado el arrendamiento de la vivienda se podía reputar perpetuo porque si el arrendatario pagaba puntualmente por medios años o por meses el arrendador no podía desahuciarle. Una vez falleciese el arrendatario, se podía subrogar la persona que estuviese viuda, y en su defecto por no querer o poder, uno de los hijos en quien conviniesen los demás.

en edad. En el mismo sentido se planteó la undécima regla, que establecía que en caso de cesión o traspaso de las tiendas, la renta a pagar por el nuevo arrendatario tenía que ser la misma.

Esta legislación de arrendamiento forzoso, que se calificó de excepcional²⁶, venía acompañada por otras disposiciones que no contenían medidas de arrendamiento forzoso. La importancia de estas disposiciones estriba en que regulaban la preferencia respecto de la posición del arrendatario por razón de la profesión, y por ello complementaban las normas protectoras de los arrendatarios establecidas en las reglas segunda y undécima de la Real Provisión de 1792. En este sentido, encontramos la Real Orden de 26 de agosto y Cédula del Consejo de 16 de septiembre de 1784²⁷ denominada “Los empleados en Rentas no gocen de privilegio que impida el libre uso de las casas de sus dueños”, según la cual los empleados de Rentas, es decir, los llamados *empleados en Hacienda o dependientes de Rentas*²⁸, encargados de recaudar personalmente los impuestos, no podían impedir a los propietarios de las viviendas usarlas libremente ni hacerlas desalojar. Ahora bien, de no haber viviendas disponibles y adecuadas al cumplimiento de la función recaudatoria, los dependientes de Rentas gozaban de preferencia en los nuevos arrendamientos de las viviendas que sí fuesen apropiadas. Para el caso de que el arrendador quisiese aumentar la renta, se aplicaba una tasa, que venía justificada por el fraude existente que consistía en desalojar la vivienda para volverla a arrendar a un precio mejor. A pesar de esta preferencia en los nuevos arrendamientos, no se podía desalojar a nadie de su vivienda para derivar su uso a un dependiente de Rentas. La Real Orden de 11 de marzo de 1790²⁹, denominada “Preferencia de los Militares en los arrendamientos de casas”, declaró que los oficiales militares tampoco podían hacer desocupar las viviendas arrendadas, aunque gozaban de preferencia en el arrendamiento de las que estaban desocupadas y sin arrendar, con la facultad de pagar por meses la renta del arrendamiento.

²⁶ Benito Gutiérrez Fernández, *Códigos, op. cit.*, Tomo Cuarto, pp. 426-428.

²⁷ Ley VI, tít. X, lib. X, *Novísima Recopilación*.

²⁸ Eran las personas destinadas para la cobranza y distribución de la real hacienda. Ramón Lázaro de Dou y de Bassols, *Instituciones del derecho público general de España con noticia del particular de Cataluña y de las principales reglas de gobierno en qualquier estado*, Tomo III, Madrid, Oficina de don Benito García y compañía, 1801, p. 281.

²⁹ Ley VII, tít. X, lib. X, *Novísima Recopilación*.

2.3. Ley sancionada sobre inquilinato de casas y otros predios de 9 de abril de 1842

La existencia del régimen especial de arrendamientos de la Real Provisión de 1792, únicamente para la villa y corte de Madrid, planteó la necesidad de abordar una regulación civil de carácter general en esta materia. Esta regulación se consiguió mediante la Ley sancionada sobre inquilinato de casas y otros predios de 9 de abril de 1842, conocida como Ley de inquilinatos, que reconocía la libertad contractual en materia de arrendamientos³⁰ para todo el territorio nacional. La Ley de inquilinatos dispuso que los propietarios de las viviendas y otros edificios urbanos pudieran arrendar su inmueble en virtud de su derecho de propiedad, pactando libremente las condiciones con el arrendatario y aceptando la autonomía de la voluntad de las partes como base reguladora de los arrendamientos. Esta libertad de pacto, característica del liberalismo, se trasladó posteriormente al Código Civil. El arrendamiento de vivienda se configuraba como un contrato libre para los propietarios, que podían arrendar la vivienda a quien tuviesen por conveniente, fijando a estos efectos la duración y cuantos pactos quisieran³¹, según dispuso el art. 1. Este precepto acababa con los dos tipos de preferencia que habían tenido determinados arrendatarios por razón de su profesión en la legislación anterior: por un lado, para entrar en el arrendamiento en concurrencia con cualquier persona; y, por otro lado, para continuar en el arrendamiento una vez concluido el plazo pactado, pese a la oposición del propietario. La finalidad consistía en acabar con la costumbre de no poder desahuciar al arrendatario de una vivienda para arrendarla a cualquier otra persona³².

³⁰ Atiéndanse José María Zaforteza Socías, *La prórroga forzosa y su denegación en los arrendamientos urbanos anteriores al 9 de mayo de 1985*, Barcelona, J. M. Bosch Editor, 2005, pp. 16-21; Lorenzo Arrazola, *Enciclopedia española, op. cit.*, pp. 745-756; y Felipe Sánchez Román, *Estudios de derecho civil: según los principios, los precedentes y cuerpos legales del antiguo derecho de Castilla, las leyes civiles generales, las especialidades de las legislaciones forales, la jurisprudencia del Tribunal Supremo y el Código civil e Historia general de la legislación española*, Tomo IV, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, 1899, pp. 748-749.

³¹ Salvador del Viso, *Lecciones elementales de derecho civil*, Tomo III, Del derecho de las personas para exigir de otro lo que se debe: o sea de las obligaciones, Valencia, Juan Mariana y Sanz, 1870, pp. 411-412, Lorenzo Arrazola, *Enciclopedia española, op. cit.*, pp. 747-753, Felipe Sánchez Román, *Estudios de derecho civil, op. cit.*, Tomo IV, pp. 748-749, y Benito Gutiérrez Fernández, *Códigos, op. cit.*, Tomo Cuarto, pp. 429-435.

³² Florencio García Goyena, Joaquín Aguirre, *Febrero o librería, op. cit.*, pp. 162-163, opinaron sobre los perjuicios de la prohibición del desahucio que impedía el completo aprovechamiento de la finca. En contraste manifestaron que si finalizado el plazo el propietario podía desahuciar al arrendatario “en este caso el dueño de la finca usurpará al inquilino una cosa que le pertenecía para arrendarla á otro”. Ignacio Jordán de Asso y del Río, Miguel de Manuel y Rodríguez, *Instituciones del derecho civil de Castilla*, Madrid, Imprenta de Andrés de Sotos, 1786, pp. 293-296.

El art. 2 reguló la finalización³³ del contrato de arrendamiento. La jurisprudencia no había determinado unos criterios para la conclusión del arrendamiento porque de Las Siete Partidas³⁴ -más concretamente la Partida V, título VIII, relativa al arrendamiento- solo se podía deducir que el arrendamiento cesaba en cualquier tiempo con un preaviso conveniente; no obstante, se admitió la tácita reconducción, aunque no viniese dispuesta por la ley sino que derivase de la costumbre. Este precepto estableció que si se hubiese estipulado un plazo, el contrato de arrendamiento finalizaría a la llegada de dicho plazo, sin necesidad de instar el desahucio. En caso de no haberse pactado plazo, ni pactado desahucio, o que al cumplimiento del plazo hubiese existido tácita reconducción -lo que el precepto denomina como consentimiento tácito-, el propietario no podía desalojar al arrendatario sin mediar preaviso, que en defecto de costumbre sería por un plazo de cuarenta días, plazo que ya se contenía en el Privilegio de 1610 sobre los amparos. El plazo de preaviso solo era aplicable si el arrendador había cumplido con todas las obligaciones estipuladas en el contrato, porque si no las observaba, ni pagaba con puntualidad la renta, carecía de título para optar a este beneficio. Lo mismo ocurría si se fijaba un plazo de finalización sin necesidad de desahucio por una u otra parte³⁵. Una vez transcurrido el plazo de cuarenta días, no se infringía la norma si se avisaba al arrendatario para que desocupase la vivienda en un plazo de ocho días ni cuando, pactada la tácita reconducción, se daba el preaviso en tiempo y forma al arrendatario³⁶.

Además, el art. 3 dispuso la irretroactividad de la ley. Finalmente, el art. 4 derogó las resoluciones, prácticas o costumbres contrarias, y de forma expresa la Real Provisión de 1792. Debido a la mala técnica legislativa de esta disposición derogatoria, el Tribunal

³³ Benito Gutiérrez Fernández, *Códigos, op. cit.*, Tomo Cuarto, p. 430, explicó que en las leyes de Partida no se establecían unas reglas precisas de la duración del arrendamiento.

³⁴ Ignacio Sanpents y Barba, Ramón Martí de Eixalá, José Ferrer y Subirana, *Las siete partidas del sabio rey Don Alfonso el IX: con las variantes de mas interés, y con la glosa del Lic. Gregorio Lopez, del Consejo Real de Indias de S. M., vertida al castellano y estensamente adicionada con nuevas notas y comentarios y unas tablas sinópticas comparativas, sobre la legislacion española, antigua y moderna, hasta su actual estado*, Tomo III, Barcelona, Imprenta de Antonio Bergnes y c^a, 1843, pp. 152-154. El texto original se encuentra comentado en Gregorio López de Tovar, *Las Siete Partidas del sabio rey Don Alonso el Nono, glosadas por el licenciado Gregorio López, del Consejo Real de Indias de S.M.*, Tomo II, que contiene la III^a, IV^a y V^a Partida, Madrid, Oficina de Benito Cano, 1789, pp. 731-734.

³⁵ Benito Gutiérrez Fernández, *Códigos, op. cit.*, Tomo Cuarto, p. 431, expresó sobre este precepto que “solo es aplicable al caso de haberse cumplido por el mismo las obligaciones estipuladas en el contrato”. Véanse las SSTS de 10.6.1864, publicada en la GM de 15.6.1864, de 19.6.1866, publicada en la GM de 28.7.1866, y de 21.2.1867, publicada en la GM de 24.2.1867.

³⁶ *Ibid.*, p. 432, explicó los casos en los que no se contravenía la norma: “cuando se previene al inquilino que desocupe la habitacion en el término de ocho dias. Tampoco se falta á la ley cuando el comprador de una casa arrendada cumple con la obligacion de dar al inquilino el oportuno aviso de despedida; ni cuando si bien se estipuló que terminado el tiempo del arrendamiento, continuaria este por el consentimiento tácito, se da el espresado aviso en tiempo y forma al inquilino para que deje desocupada la habitacion”. Véanse las SSTS de 7.11.1867, publicada en la GM de 19.11.1867, y de 7.5.1868, publicada en la GM de 30.5.1868.

Supremo tuvo que declarar³⁷ expresamente que el art. 3 respetaba los arrendamientos constituidos antes del 9 de abril de 1842, es decir, que no se aplicó retroactivamente, restando vigente la Ley VIII, tít. X, lib. X de la Novísima Recopilación por ser la correspondiente al momento de la constitución del contrato. La Ley de inquilinatos provocó una liberalización de los precios de los arrendamientos, según la oferta y la demanda existente, causando a su vez una revalorización de los solares³⁸. A partir de 1855, los procedimientos judiciales, en especial el procedimiento de desahucio, se regularon mediante la Ley de Enjuiciamiento Civil. Estas dos legislaciones fueron la base inicial del derecho moderno sobre arrendamientos, hasta que el Código Civil derogó la Ley de inquilinatos.

2.4. Real Orden de 9 de septiembre 1853

La Real Orden de 9 de septiembre 1853³⁹ tenía como objetivo, dentro del ámbito de la beneficencia, promover la edificación de viviendas o habitaciones para pobres, a la espera de una regulación completa del arrendamiento⁴⁰. A estos efectos, fijaba un límite máximo de renta para el arrendamiento de las habitaciones de las llamadas *clases necesitadas*⁴¹. Asimismo, exigió unas determinadas condiciones de habitabilidad porque, según la norma, las malas condiciones de salubridad requerían a “un Gobierno previsor dar la voz de alerta”. Esta Real Orden nació centrada en las ciudades de Madrid y de Barcelona, aunque era de obligado cumplimiento en todo el territorio, porque ya en la propia norma se exponía que “el aumento de población y el excesivo número de las clases jornalera y proletaria exige mas que en otros puntos la adopción de medidas higiénicas y de policía en las habitaciones á ella destinadas”.

³⁷ Benito Gutiérrez Fernández, *Códigos, op. cit.*, Tomo Cuarto, p. 433. Véase en el mismo sentido la STS de 27.6.1865, publicada en la GM de 3.7.1865.

³⁸ Felipe Sánchez Román, *Estudios de derecho civil, op. cit.*, Tomo IV, pp. 741-749.

³⁹ GM de 13.9.1853.

⁴⁰ Antonio María Fabié Escudero, *Disertaciones jurídicas sobre el desarrollo histórico del derecho, sobre las bases del código civil y sobre la organización de los tribunales*, Madrid, Imprenta de la Revista de Legislación, 1885, pp. 325-326, sobre este objetivo y su consecución en la norma criticó que “nada ó muy poco se dice del contrato de arrendamiento de una importancia excepcional hoy”.

⁴¹ En la propia disposición se contiene “[q]ue el alquiler de las habitaciones que se han de ceder a la clase necesitada *precisamente*, empezando desde el precio mínimo posible, no ha de exceder bajo ningún concepto de 120 rs. mensuales”.

2.5. Código Civil español de 1889

El Código Civil, aprobado mediante el Real Decreto de 24 de julio de 1889⁴², contiene una regulación liberal del arrendamiento en sus arts. 1542 a 1545, sobre el arrendamiento en general, y a partir del art. 1546 en relación con el arrendamiento de fincas rústicas y urbanas. Esta norma mantuvo la regulación liberal de la Ley de inquilinatos de 1842, sin mención alguna al arrendamiento forzoso. En estos preceptos, la única referencia que se observa en cuanto al tiempo de duración del arrendamiento se halla en los arts. 1565 y 1581. En el primero se dispuso que si el arrendamiento se ha hecho por tiempo determinado concluirá el día prefijado, sin necesidad de requerimiento, es decir, no admite la prórroga forzosa. En el segundo se expresó que si no se hubiese fijado plazo al arrendamiento, se entiende hecho por años cuando se ha fijado un arrendamiento anual, por meses cuando es mensual y por días cuando es diario⁴³. Además, admite la tácita reconducción⁴⁴ en su art. 1566. Se trata de una regulación plenamente dispositiva que consagra la libertad de contratación⁴⁵ y que se justificó con un reequilibrio de la posición de las partes en el arrendamiento.

2.6. Ley de 12 de junio de 1911 relativa a construcción de casas baratas y Reglamento para su aplicación

La Ley de 12 de junio de 1911 relativa a construcción de casas baratas y Reglamento para su aplicación⁴⁶ es conocida como la Ley de Casas Baratas. Esta norma, ampliada posteriormente por el Real Decreto de 21 de junio de 1920, fue la base de la política de vivienda social, y no preveía el arrendamiento forzoso. Basaba su aplicación práctica en la constitución de las llamadas *Juntas para el fomento y mejora de las casas baratas*, encargadas de organizar la construcción y rehabilitación de las casas baratas. Este ente, de carácter mixto, estaba formado tanto por la Administración como por sujetos privados, constructores y promotores. La propia ley establecía unos “medios para fomentar la

⁴² GM de 25.7.1889.

⁴³ Se mantuvo igual que en el Proyecto de 1851 y el Proyecto de 1882, en el art. 1520. Felipe Sánchez Román, *Estudios de derecho civil, op. cit.*, Tomo IV, pp. 788-791.

⁴⁴ En el art. 1497 del Proyecto de 1882 bastaba con tres días para que procediese la tácita reconducción, a diferencia del plazo de quince días que se exige en la redacción actual. Manuel Peña Bernaldo de Quirós, *El Anteproyecto de Código Civil Español (1882-1888)*, Madrid, Colegios Notariales de España, 2006, pp. 566-567.

⁴⁵ Renato Llanas de Niubó, Ángel Llamas Pérez, *Ley de arrendamientos urbanos de 31 de diciembre de 1946: exposición y comentarios*, Barcelona, Talleres Gráficos Agustín Núñez, 1947, pp. 86-87.

⁴⁶ GM de 13.6.1911. Véase sobre esta norma Pedro Ortego Gil, *Las casas baratas*, Madrid, Iustel Publicaciones, 2006, pp. 143-151.

construcción de habitaciones baratas”, precisamente para aportar soluciones a la escasez de viviendas. Con la finalidad de establecer un control externo sobre las juntas que creaba la ley, se fijaba el papel que debían desempeñar los ayuntamientos en su control público. Esta disposición, además, ordenaba la sucesión arrendaticia en las viviendas mediante la subrogación *mortis causa*.

2.7. Real Decreto de 21 de junio de 1920

El Real Decreto de 21 de junio de 1920⁴⁷ inició la legislación especial de arrendamientos urbanos. Estableció por primera vez la prórroga forzosa para los arrendamientos urbanos, que continuó disponiéndose en sucesivas normas hasta el Real Decreto-ley de 30 de abril de 1985. El periodo previsto de vigencia de este Real Decreto era hasta el 31 de diciembre de 1921, pero la situación de escasez de viviendas⁴⁸ hizo que sucesivas normas prorrogasen la vigencia de esta disposición. El art. 1 dispuso que “A partir de la fecha de publicación de este Real Decreto los contratos vigentes de arrendamientos de fincas urbanas de las capitales de provincia y poblaciones de más de 20.000 almas⁴⁹ se entenderán prorrogados, con carácter obligatorio para los propietarios, sin alteración en la cuantía del alquiler”. El requisito poblacional que estableció la norma originó dos regímenes jurídicos de arrendamientos urbanos: por una parte, el arrendamiento urbano con prórroga forzosa para las poblaciones de más de 20.000 habitantes; y, por otra parte, el arrendamiento urbano sin prórroga forzosa para las poblaciones de menos de 20.000 habitantes.

Esta norma determinó una doble medida: por un lado, la prórroga forzosa de los contratos hasta el 31 de diciembre de 1921 -fecha en la que, si las circunstancias que la motivaron permanecían, debía aprobarse otro Real Decreto prorrogando la vigencia del Real Decreto de 1920- y las causas por las que no procedía la prórroga, que venían detalladas en el art. 3; y, por otro lado, la limitación de la actualización de la renta si no se había actualizado desde el 31 de diciembre de 1914. El art. 4 estableció unos baremos de actualización entre el 10 y el 20% sobre el nivel de 1914 en función de la

⁴⁷ GM de 22.6.1920.

⁴⁸ La Exposición de Motivos precisó que “[n]o cree el Ministro que suscribe que con estas normas alcance total remedio el mal que trata de evitarse, puesto que su origen se halla en la escasez de las viviendas, y sólo fomentando su construcción por los grandes medios de la iniciativa particular del capital y por los auxilios menos eficaces del Estado y de las colectividades oficiales podría atenderse a una reducción más completa del complejo problema”. José María Zaforteza Socías, *La prórroga forzosa*, *op. cit.*, pp. 77-82.

⁴⁹ Sobre este término, véase *infra* apartado 2.9.

renta, con la finalidad de proteger al arrendatario frente al propietario⁵⁰. Si el aumento de renta rebasaba los límites establecidos en el precepto anterior, en virtud de los arts. 5 y 6, el arrendatario podía solicitar la disminución correspondiente con los términos establecidos en la norma. Esta regulación sobre la renta venía motivada porque el propietario solo podía promover el desahucio en el caso de impago de la renta, según disponía taxativamente el art. 2. Este régimen de rentas tuvo un impacto inmediato puesto que, de conformidad con el art. 4, los propietarios trasladaron al arrendatario los gastos que se vinculan directamente a la propiedad y que no debían repercutirles, como el coste de las obras de mejora, el aumento de la presión fiscal, o el incremento del coste de los suministros⁵¹.

El art. 3 del Real Decreto detalló los supuestos para denegar la prórroga forzosa, lo que a partir de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1946 y las posteriores se desarrolló como excepciones a la prórroga forzosa, aunque solamente las dos primeras se corresponden con excepciones a la prórroga. Los motivos de denegación de la prórroga forzosa consistían en: el requerimiento de la vivienda o del local de negocio por parte del propietario para sí mismo o para sus descendientes o ascendientes, o para establecer su propia industria en ella⁵²; el destino del inmueble por parte del arrendatario a usos distintos de los pactados o la realización de obras que alterasen el edificio; la solicitud de denegación de la prórroga forzosa por parte de la mayoría de los que habitasen en la finca con referencia a algún arrendatario concreto; el subarrendamiento de la vivienda o del local de negocio por parte del arrendatario sin permiso del arrendador. En cuanto al primer motivo de denegación, la inclusión de los locales de negocio supuso una novedad en la legislación y también una contradicción con la escasez de viviendas que se quería solucionar. Si bien es cierto que la legislación de arrendamientos urbanos se refiere tanto a viviendas como a locales de negocio, no se les podían aplicar las mismas medidas, porque el uso habitacional que se quería fomentar solo podía predicarse de las viviendas. Los tres últimos motivos de denegación de la prórroga no guardan relación

⁵⁰ En la Exposición de Motivos se detalló que “[l]a escasez de viviendas y el abuso de algunos propietarios que no han vacilado, prevaleciéndose de las circunstancias, en aumentar excesivamente los precios del alquiler de sus fincas, han producido honda perturbación en varias poblaciones [...] la escasez de habitaciones viene colocando al inquilino en situación de verdadera angustia, de la que algún propietario ha podido prevalerse para aumentar de un modo exorbitante el importe de los arriendos”.

⁵¹ Miguel Artola Blanco, “La transformación del mercado de alquiler en España (1920-1960)”, en *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XVII, nº 988, 2012, <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-988.htm>.

⁵² En el caso del arrendamiento de vivienda, no se exigía al propietario vivir durante un determinado periodo de tiempo en la vivienda, una vez desahuciado el arrendatario, como sucedió a partir de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1946. Véase *infra* apartado 2.10.4.

directa con la escasez de viviendas, sino con el incumplimiento de los deberes del arrendatario.

Sucesivas disposiciones prorrogaron la vigencia de esta norma, porque las circunstancias que motivaron el Real Decreto de 1920 aún permanecían. La modificación más destacada que se introdujo fue el art. 1 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1923⁵³, que redujo la exigencia poblacional para aplicar la prórroga forzosa de 20.000 a 6.000 personas. La finalidad consistía en evitar la conflictividad social⁵⁴ mediante la ampliación del ámbito de aplicación de la prórroga forzosa, siendo una finalidad diferente a la de la normativa precedente, que pretendía aumentar el número de viviendas susceptibles de ser arrendadas por la escasez existente. Este Real Decreto estableció una nueva clasificación de los inmuebles según la cual no se aplicaba la prórroga forzosa a los edificios que no hubiesen sido ocupados antes de 1924, y en general esta legislación especial, quedando el contenido del contrato sujeto al Código Civil. En una nueva prórroga de vigencia de 6 de junio de 1925⁵⁵, el art. 2 dispuso que no fuera aplicable el régimen de prórroga forzosa a los arrendatarios extranjeros pertenecientes a Estados en los que la legislación sobre arrendamientos excluyese a los españoles de los beneficios conferidos, en virtud del principio de reciprocidad. Los efectos del Real Decreto de 1920 consistieron en la disminución de la cantidad de viviendas en arrendamiento y la generalización de la propiedad como mecanismo de acceso a la vivienda.

2.8. Real Decreto de 21 de diciembre de 1925

El 21 de diciembre de 1925⁵⁶ otro Real Decreto reguló los arrendamientos con el mismo contenido, en lugar de prorrogar el Real Decreto de 1920. Disponía la prórroga

⁵³ GM de 14.12.1923.

⁵⁴ *Asamblea Nacional*, núm. 7, de 28 de noviembre de 1927, p. 207, que era una publicación de propaganda del régimen dictatorial de Primo de Rivera, detallaba el contexto en el que se dictó la norma: “[s]e ha establecido un poquito de odio entre los inquilinos y los propietarios, y para prevenir que si se levanta la mano en esta Ley y se deja libre la contratación, fuera esta la ocasión elegida por los que fomentaran alguna pasión de venganza en su pecho para llegar de una vez por toda con esa libertad a la realización de todas las persecuciones que habían soñado en los días de encono”. De esta manera, la finalidad *no era aumentar en número de viviendas susceptibles de ser arrendadas*, como inicialmente se preveía en la Exposición de Motivos del Real Decreto de 1920, sino evitar la *conflictividad social*. Miguel Artola Blanco, “La transformación del mercado de alquiler”, *op. cit.*, <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-988.htm>. José María Zaforteza Socías, *La prórroga forzosa*, *op. cit.*, p. 21.

⁵⁵ GM de 7.6.1925.

⁵⁶ GM de 22.12.1925.

forzosa de los arrendamientos urbanos en poblaciones de más de 6.000 almas⁵⁷, manteniendo, en su art. 5, las mismas previsiones sobre denegación de la misma ya contenidas en el art. 3 del Real Decreto de 1920. Esta norma se prorrogó mediante sucesivas disposiciones hasta el 31 de diciembre de 1931. La prórroga de vigencia más destacada fue la de 26 de diciembre de 1930⁵⁸, porque mantuvo la prórroga forzosa de los arrendamientos urbanos hasta el 31 de diciembre de 1931 y la vigencia del Real Decreto de 21 de diciembre de 1925. Igualmente, estableció unas indemnizaciones en los casos de denegación de prórroga en locales de negocio, elemento que supuso una novedad respecto de la legislación anterior.

2.9. Decreto de 29 de diciembre de 1931

El Decreto de 26 de diciembre de 1930 se prorrogó mediante los Decretos de 20 de abril de 1931⁵⁹ y de 2 de mayo de 1931⁶⁰, este último ya en la Segunda República. El Decreto de 20 de abril de 1931 no planteó una regulación *ex novo* de lo que calificó de “amplio y grave problema que plantea el arrendamiento de fincas urbanas”, sino que simplemente prorrogó la vigencia del Decreto de 1930. El Decreto de 2 de mayo de 1931 precisó terminológicamente que las disposiciones sobre arrendamientos urbanos se aplicarían a las poblaciones de menos de 6.000 habitantes, en contraposición con la denominación “almas” empleada en la dictadura de Primo de Rivera.

El 29 de diciembre de 1931⁶¹ se volvió a prorrogar en forma de texto articulado el Decreto de 26 de diciembre de 1930, encomendándose a una pronta promulgación de la ley de arrendamientos urbanos, que no se aprobó hasta 1946. En el periodo republicano, se observa una relajación en la solución del acceso a la vivienda, ya que en el Decreto de 29 de diciembre de 1931 se excluían ciertas viviendas de la prórroga forzosa y se ampliaban las causas de improcedencia de la prórroga, razones por las cuales se atenuaba su aplicación. El art. 1 dispuso un arrendamiento prorrogable a voluntad de los

⁵⁷ La denominación *almas*, vinculada a la religión católica para referirse a las personas, se contenía en discursos con expresiones como las que recogió Jordi Casassas Ymbert, *La dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)*. Textos, Barcelona, Anthropos, 1983, pp. 113, 131, 282-283: “[e]sos siete años [los años que duró su dictadura] han puesto silencio en las almas y crispación en las manos [...] [a]justeridad, organización, energía. He aquí la trilogía con que han de educar sus almas quienes quieran redimir la nación”.

⁵⁸ GM de 27.12.1930.

⁵⁹ GM de 21.4.1931.

⁶⁰ GM de 3.5.1931.

⁶¹ GM de 30.12.1931.

arrendatarios⁶². Por su parte, el art. 2 precisó los inmuebles que no estaban sujetos a la prórroga, por razones relativas al objeto y tiempo de otorgamiento del contrato de arrendamiento, en particular las viviendas de nueva construcción, una importante exclusión que solo podía justificarse por el fomento de la construcción de nuevas viviendas⁶³. En el art. 5 -letras a) a g)- de esta norma se contenía la improcedencia de la prórroga del arrendamiento en los casos de necesidad del arrendador, de incumplimiento del destino de la vivienda pactado por parte del arrendatario, y de desavenencias con los demás vecinos. Asimismo, se añadió, en relación con la legislación anterior, los casos de derribo para la posterior edificación, la expropiación forzosa y la declaración de ruina.

2.10. Ley de Arrendamientos Urbanos de 1946

El comienzo de la Guerra Civil afectó al arrendamiento de viviendas, puesto que aparte de la destrucción, se requisaron inmuebles para asegurar vivienda a las fuerzas en conflicto, lo que redujo el número de viviendas arrendables. La norma vigente hasta entonces en materia de arrendamientos, que era el Decreto de 29 de diciembre de 1931, estableció en el art. 21 que su vigencia sería desde el 1 de enero de 1932 hasta la promulgación de la primera ley de arrendamientos urbanos. Mediante el art. 1 del Decreto⁶⁴ de 1 de noviembre de 1936, se derogaron las disposiciones posteriores al 18 de julio de 1936 que no hubiesen sido dictadas por las Autoridades Militares franquistas. Por tanto, hasta la aprobación de la Ley⁶⁵ de Arrendamientos Urbanos, de 31 de diciembre de 1946 -en adelante LAU 1946-, se siguió aplicando el Decreto de 1931. Esta norma fue inicialmente una ley de bases, que se articuló y publicó posteriormente mediante la Orden⁶⁶ de 21 de mayo de 1947. La disposición derogatoria de la LAU 1946 comprendía todas las disposiciones especiales sobre arrendamientos urbanos, excepto la Ley⁶⁷ de Ordenación de Solares de 15 de mayo de 1945.

⁶² Evelio Calatayud Sanjuan, *Arrendamientos. Lo vigente en materia de alquileres. Manual Práctico del inquilino y del propietario*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1940, pp. 20-24.

⁶³ En la Exposición de Motivos se precisa que para solucionar la escasez de viviendas “sería necesario edificar a ritmo acelerado, en lo que intervienen factores ajenos en absoluto a una Ley reguladora de la relación arrendaticia urbana, que sólo indirectamente y cumpliendo la finalidad primordial de llevar la tranquilidad a las partes intervinientes en los contratos que reglamenta, puede coadyuvar al logro de tan trascendental objetivo”.

⁶⁴ BOE de 6.11.1936.

⁶⁵ BOE de 1.1.1947. Se publicó el proyecto en el Boletín de Cortes de 10.1.1945.

⁶⁶ BOE de 31.5.1947. La ley de bases disponía que se publicase en el BOE el texto allí contenido de forma articulada en un plazo de noventa días.

⁶⁷ BOE de 17.5.1945.

Esta norma supuso el primer intento de una regulación de carácter permanente y especial sobre los arrendamientos urbanos adaptada a las necesidades económicas y sociales⁶⁸. En este sentido, se concedió al arrendatario el beneficio de la prórroga forzosa con carácter irrenunciable en su art. 11, puesto que su existencia solamente era evitable mediante la concurrencia de una causa de excepción a la prórroga. La prórroga forzosa se extendió por medio de la subrogación *mortis causa* a los parientes hasta el tercer grado por consanguinidad o afinidad que habitasen en la vivienda un año antes de la defunción, según previó el art. 71. Se establecieron dos excepciones a la prórroga forzosa, que ya se contenían en el art. 5 del Decreto de 29 de diciembre de 1931. Se basaban en la necesidad del arrendador o en el derribo de la finca para su posterior reedificación, y se desarrollaban respectivamente en los arts. 77-101 y 102-117, creando un conjunto de normas que se perpetuó hasta a la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964. Estas dos excepciones se dispusieron con un contenido diferente al Decreto de 1931: respecto del supuesto de necesidad del arrendador, se amplió a los parientes hasta el tercer grado de consanguinidad; en cuanto al derribo de la finca, era requisito necesario que en la nueva edificación se construyese un tercio más de viviendas que las existentes en la finca derribada o una como mínimo si no constaban viviendas en el edificio derribado. El art. 12 equiparó al arrendatario extranjero y al nacional⁶⁹, sin exigir reciprocidad en el país de origen y otorgando eficacia general a los beneficios de la legislación arrendaticia, a diferencia de la prórroga de vigencia del Real Decreto de 1920 operada mediante el Real Decreto de 6 de junio de 1925.

Este mecanismo de prórroga forzosa se combinó con una limitación en la actualización de la renta, prevista en los arts. 118-134, para las viviendas construidas o habitadas por primera vez antes del 18 de julio de 1936. Los arrendatarios debían pagar la renta pactada en el contrato o la correspondiente a 17 de julio de 1936, incrementada en unos porcentajes establecidos en el art. 118. No obstante, el art. 121 determinó que las rentas de las viviendas construidas o habitadas por primera vez después del 17 de julio de 1936 y antes del 2 de enero de 1942 no se podían elevar. Finalmente, el art. 122 dispuso que la renta de las viviendas construidas u ocupadas después del 1 de enero de 1942 no tuviese limitación alguna y que se rigiese por el libre pacto entre las partes.

⁶⁸ Ildefonso Bellón Gómez, *Régimen legal de los arrendamientos urbanos*, Madrid, Editora Nacional, 1949, pp. 211-212. José María Zaforteza Socías, *La prórroga forzosa*, *op. cit.*, pp. 25-26. Miguel Artola Blanco, "La transformación del mercado de alquiler", *op. cit.*, <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-988.htm>.

⁶⁹ Arturo Gallardo Rueda, "Los problemas de la Ley de Arrendamientos Urbanos", en *Anuario de Derecho Civil*, vol. 1, nº 1, 1948, p. 128, explicaba que el legislador pudo haber seguido el criterio de la reciprocidad.

La Ley de 7 de mayo de 1942⁷⁰ contenía la regulación de las rentas de los arrendamientos urbanos. Esta ley previó en el art. 1 que la renta de los edificios, viviendas y habitaciones que estaban sujetos a la legislación especial de arrendamientos urbanos, por estar vigentes el 1 de enero de 1942, no se podía elevar, y excluía expresamente el pacto en relación con la elevación de la renta, lo que incluía a las cláusulas de estabilización. El art. 2 fijó unos posibles aumentos establecidos judicialmente y el art. 3 determinó unas causas de aumento fundamentadas en mejoras en la vivienda. La ley no especificó en ninguno de los seis preceptos si se podía pactar la duración del contrato, pero cabe entender que sí porque esta disposición solamente afectaba a la renta.

La LAU 1946 introdujo dos formas más de arrendamiento forzoso en la DT 23: el arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas⁷¹, de vía administrativa o gubernativa, y el desahucio social de viviendas deshabitadas⁷², de vía administrativa y judicial. Estas medidas no se aplicaban a todas las viviendas, sino únicamente a las viviendas desocupadas o deshabitadas que su propietario no quisiese ocupar ni arrendar⁷³. También recaía en las fincas que, por haber sido construidas con el propósito de venderlas por viviendas, continuasen desocupadas. La reforma operada mediante la Ley⁷⁴ de 21 de abril de 1949 no modificó el arrendamiento forzoso. La aplicación de estas medidas se supeditaba a que se diesen unas *circunstancias* que hiciesen necesaria su aplicación -por la escasez de viviendas- y también a la *utilidad de la ocupación* de la vivienda⁷⁵, por la existencia de arrendatarios potenciales. Además, se previó que cuando se adoptase alguna de las medidas de la DT 23 LAU 1946, se procedería a la constitución de un registro público de aspirantes a arrendatarios. Para la efectiva ocupación de las viviendas, se aplicó lo previsto en relación con el arrendamiento forzoso de las viviendas desocupadas. La norma estableció, si era

⁷⁰ BOE de 30.5.1942.

⁷¹ Véase *infra* apartado 2.10.1.

⁷² Véase *infra* apartado 2.10.3.

⁷³ Cristina Argelich Comelles, "Viviendas", *op. cit.*, pp. 191-192, sobre las limitaciones en el ámbito de aplicación de las dos medidas aludidas expresa que en origen "tenía sentido la diferenciación de los términos desocupación y deshabitación, puesto que se refería a dos situaciones distintas. Esta diferenciación, actualmente debería reconducirse hacia un concepto amplio e integrador".

⁷⁴ BOE de 22.4.1949. Arturo Gallardo Rueda, "Modificación de la ley de arrendamientos urbanos", en *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, nº 77, 1949, pp. 3-8.

⁷⁵ Roberto Reyes, Arturo Gallardo, *Ante la novísima ley de arrendamientos urbanos*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1948, p. 231. Fernando Álvarez Guerra, *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos de 31 de Diciembre de 1946*, Cáceres, Ed. Extremadura, 1947, pp. 280-281.

procedente, la aplicación *gradual* de estas medidas, puesto que se quería mejorar el acceso a la vivienda evitando perturbaciones excesivas.

Llegados a este punto, es posible afirmar que la LAU 1946 inició un sistema proteccionista del arrendatario, que consolidaron las posteriores leyes sobre arrendamientos urbanos, porque el beneficio de la prórroga tenía carácter irrenunciable para el arrendatario y, en cambio, los derechos para el arrendador eran renunciables⁷⁶. Los propios redactores de la ley explicaban que con esta normativa no se resolvía el problema de escasez de viviendas⁷⁷, advertencia ya contenida en la Exposición de Motivos de la ley de bases. La LAU 1946, según algunos autores⁷⁸, supuso un abierto cuestionamiento de la autonomía de la voluntad del propietario que quería extinguir el arrendamiento, y su sustitución por preceptos imperativos, así como la negación de las expectativas de ganancias al propietario.

2.10.1. *El arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas*

La DT 23 a) LAU 1946 previó el arrendamiento forzoso de aquellas viviendas que, siendo susceptibles de ser ocupadas, no lo fuesen por nadie, es decir, las viviendas desocupadas. El Gobernador civil de la provincia, una vez comprobada la veracidad de las denuncias sobre la desocupación de las viviendas, concedía al propietario el plazo de un mes para que se ocupasen las viviendas como casa-habitación, excluyendo expresamente su destino como oficina, almacén o local de negocio. Si una vez transcurrido este plazo no se arrendaban, el Gobernador acordaba en los quince días siguientes que la vivienda fuese ocupada por el primer aspirante a arrendatario, en turno de rigurosa antigüedad, que estuviese dispuesto a pagar la renta exigida por el arrendador, siempre que no fuese superior a la última declarada a fines fiscales o la que sirviese de base al tributo en el caso de que no se hubiese formulado declaración. Por tanto, se aparejaba el arrendamiento forzoso a la limitación de la renta del arrendamiento.

⁷⁶ En este sentido, se expresan Juan María Cardelús Barcons, *El decreto de alquileres vigente*, Barcelona, Agustín Núñez, 1947, pp. 223 y 257, Jesús Carnicero y Espino, José Garralda y Valcárcel, *Arrendamientos urbanos. Comentarios al texto articulado de la Ley de 31 de diciembre de 1946*, Logroño, Gumersindo Cerezo, 1947, p. 37, y Salvador Bernal Martín, *Arrendamientos Urbanos*, Madrid, Librería General Victoriano Suárez, 1953, pp. 7-29.

⁷⁷ BOE de 1.1.1947: “[c]ierto que el texto elaborado no resuelve el angustioso problema de escasez de viviendas que se padece en nuestra Patria, como en el resto del mundo”.

⁷⁸ Atiéndanse Gregorio Pascual Nieto, “La disposición transitoria 23 de la ley de arrendamientos urbanos”, en *Boletín de Justicia Municipal*, nº 146, 1949, pp. 162-164; Jesús Carnicero y Espino, José Garralda y Valcárcel, *Arrendamientos urbanos, op. cit.*, p. 359; Amando García Royo, *Tratado de arrendamientos, op. cit.*, Volumen II, p. 467; Roberto Reyes, “La Nueva Ley”, *op. cit.*, pp. 5-8; y Roberto Reyes, Arturo Gallardo, *Ante la novísima, op. cit.*, pp. 78-79.

Para proceder a un arrendamiento forzoso, se necesitaban dos requisitos: que la vivienda no estuviese ocupada por muebles o enseres del poseedor, es decir, que no se destinase al uso ocupacional, y que la vivienda fuese susceptible de ser ocupada. La principal implicación que tiene este último elemento es que tenía que tratarse de una vivienda sita en un núcleo urbano y sujeta a la regulación de la LAU 1946, porque no todas las viviendas se incluían en esta legislación⁷⁹ y no se aplicaba a los locales de negocio. La vivienda, además, tenía que cumplir con las condiciones de habitabilidad fijadas en la Orden⁸⁰ de 25 de mayo de 1939 para la finalidad específica de vivienda o casa-habitación, que es la única finalidad que admitía el arrendamiento forzoso.

El arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas suponía una sanción a la falta de uso ocupacional, que podía evitarse simplemente con la ocupación de la vivienda sin habitarla, un aspecto que fue criticado por la doctrina⁸¹. La DT 23 a) autorizó al Gobierno para que, si las circunstancias lo aconsejaban, dispusiese por Decreto la adopción gradual en todo o parte del territorio nacional del arrendamiento forzoso de las viviendas desocupadas; así se realizó mediante el Decreto de 3 de octubre de 1947, de alcance nacional.

2.10.2. *El posterior desarrollo del arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas en el Decreto de 3 de octubre de 1947*

El Decreto de 3 de octubre de 1947⁸², que desarrolló la DT 23 a) LAU 1946, dispuso la aplicación del arrendamiento forzoso de las viviendas desocupadas en todo el territorio español. Para proceder al arrendamiento forzoso, estableció la competencia exclusiva administrativa, a diferencia del desahucio social de viviendas deshabitadas. El art. 2 ordenó la constitución de registros públicos y gratuitos de los aspirantes a arrendatarios que lo hubiesen solicitado, en virtud de la DT 23 LAU 1946. Los aspirantes inscritos en el registro tenían que estar clasificados por localidades, y junto a cada aspirante debía constar la renta que estuviese dispuesto a pagar, sin indicar qué vivienda quería ocupar.

⁷⁹ En los arts. 1 y 2 se excluían los arrendamientos de viviendas por temporada y los arrendamientos de finca rústica con casa-habitación, cuando fuese el aprovechamiento del predio la finalidad primordial del arrendamiento.

⁸⁰ BOE de 6.6.1939. Esta Orden obligaba a los propietarios a adquirir la Cédula de Habitabilidad como paso previo a poder arrendar una vivienda. Evelio Calatayud Sanjuan, *Comentarios, op. cit.*, p. 185. José María Lacasa Coarasa, "El arrendamiento forzoso", *op. cit.*, p. 669, se refirió al concepto legal de una vivienda que sea *ocupable*: "estar dotada de las condiciones de habitabilidad necesarias con arreglo a las normas administrativas reguladoras de la materia".

⁸¹ Véanse José María Lacasa Coarasa, "El arrendamiento forzoso", *op. cit.*, p. 668: "si la vivienda está amueblada, con ese hecho ya está ocupada y cae fuera del ámbito de aplicación del precepto", y Fernando Álvarez Guerra, *Comentarios, op. cit.*, pp. 280-281.

⁸² BOE de 24.10.1947.

El núcleo esencial del Decreto se contenía en el art. 3, el cual estableció el arrendamiento forzoso de las viviendas desocupadas en el caso de que el entonces Gobernador civil de la provincia tuviese constancia de su existencia, en virtud de su comprobación por las autoridades, o mediante la denuncia de los particulares, que debía ser comprobada. Una vez incoado el procedimiento, se concedía un plazo de treinta días al propietario para que arrendase la vivienda como casa-habitación, y solo con esa finalidad, excluyendo expresamente su uso como oficina, almacén o local de negocio. Si el propietario arrendaba la vivienda para otro uso que no fuese el de casa-habitación, la Administración podía sancionarle con una multa. Esta solución contradecía abiertamente el espíritu de la ley, puesto que si la finalidad consistía en destinar de forma efectiva al uso habitacional las viviendas desocupadas, habría procedido el cumplimiento del mandato de ocupar la vivienda como casa-habitación⁸³. Además, la multa podía ser asumida como un coste más por el propietario que no quisiese arrendar la vivienda.

Finalmente, en el caso de que el propietario no arrendase la vivienda, se procedía en un plazo de quince días más al arrendamiento forzoso con el arrendatario que estuviese dispuesto a pagar la renta exigida por el arrendador. Para evitar la fijación de una renta desproporcionada con la pretensión de evitar el arrendamiento forzoso, la disposición establecía una limitación: no tenía que ser superior a la última declarada a fines fiscales o, para el caso de no haberse formulado declaración, la que sirviese de base al tributo. La posición del arrendatario supuso una novedad, porque hasta entonces la preferencia del arrendatario se decidía en turno de rigurosa antigüedad, es decir, era preferente el que antes estuviese inscrito en el registro. Según esta disposición, el arrendatario se elegía entre los solicitantes que fuesen funcionarios públicos con deber de residencia, entre los titulares de familias numerosas, y entre los demás solicitantes teniendo en cuenta, ahora sí, la antigüedad de la solicitud.

2.10.3. *El desahucio social de viviendas deshabitadas*

La DT 23 b) LAU 1946 dispuso el desahucio social de viviendas deshabitadas. Esta medida se aplicó inicialmente en la ciudad de Cádiz mediante el Decreto de 22 de septiembre de 1947, debido a la explosión⁸⁴ de un polvorín de la Armada en Cádiz. Con

⁸³ En el mismo sentido se expresaron Roberto Reyes, Arturo Gallardo, *Ante la novísima, op. cit.*, p. 233.

⁸⁴ BOE de 19.10.1947. Esta explosión sucedió el 18 de agosto de 1947. Las consecuencias habitacionales fueron la destrucción completa de 500 edificios, y 1500 edificios más quedaron dañados.
Diario ABC,
<http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/1947/08/20/008.html>, miércoles 20 agosto de 1947, p. 8.

posterioridad, la Orden⁸⁵ de 23 de octubre de 1947 concedió efecto retroactivo a la disposición. El desahucio social se podía imponer en dos casos: en las viviendas ocupadas que, *sin mediar causa justa*, se hallaren habitualmente deshabitadas; y cuando las viviendas no sirviesen de casa-habitación, oficinas o local de negocio del arrendador o, si estaban arrendadas, del arrendatario. La medida priorizaba a las familias nucleares o extensas que carecían de hogar, en detrimento de otras formas de convivencia⁸⁶. La norma sancionaba la falta de uso habitacional y que la vivienda no sirviese como casa-habitación, oficina o local de negocio, a diferencia de la sanción a la falta de uso ocupacional que suponía el arrendamiento forzoso, porque el uso habitacional no solamente era un derecho del arrendatario sino un deber⁸⁷. La habitualidad en la deshabitación constituía el elemento que la norma reprobaba por primera vez, puesto que el uso habitacional respecto de una vivienda debe ser de carácter habitual y no permanente.

El desahucio social se iniciaba mediante una denuncia previa de la situación de deshabitación ante el Gobernador civil de la provincia quien, tras la comprobación de su veracidad, daba traslado al Ministerio Fiscal⁸⁸, que instaba el desahucio social ante el juez de primera instancia competente. No existía ningún requisito subjetivo en la LAU 1946 para ser denunciante⁸⁹. La competencia para el desahucio social tenía carácter mixto, esto es, administrativa en su iniciación y judicial para la apreciación de la deshabitación -y en su caso de la justa causa que la justificaría-, el emplazamiento y la configuración de la finca, así como para proceder al desahucio del arrendatario que no habitase la vivienda. La parte demandada era el arrendador y, si la vivienda se encontraba arrendada, el arrendatario. No existía referencia alguna al precarista como parte demandada, porque en tal caso la vivienda ya estaría habitada y no procedería el desahucio social. En caso de estimarse la demanda por sentencia firme, se procedía al lanzamiento del ocupante en el plazo de quince días improrrogables.

⁸⁵ BOE de 26.10.1947.

⁸⁶ Roberto Reyes, Arturo Gallardo, *Ante la novísima, op. cit.*, p. 234. Amando García Royo, *Tratado de arrendamientos, op. cit.*, Volumen II, pp. 134-137.

⁸⁷ Francisco Montero Palacios, "El no uso como causa de desahucio en la L.A.U.", en *Revista de Derecho Privado*, Junio, 1953, pp. 568-569. A tenor de Luis Beltrán Fustero, "El no uso de las viviendas por los inquilinos", en *Revista de Derecho Privado*, Febrero, 1954, p. 106.

⁸⁸ El Ministerio Fiscal era el único sujeto legitimado para ejercitar la acción, aunque sea a solicitud del Gobernador como consecuencia de una denuncia formulada por un tercero, según determina la STS de 20.12.1969, RJ 1969\6198.

⁸⁹ Cfr. Amando García Royo, *Tratado de arrendamientos, op. cit.*, Volumen II, p. 135, quien expuso que "subsiste sin merma alguna el artículo 1.556 para conceder al arrendador la facultad de rescindir el contrato".

En el segundo inciso del párrafo primero se dispuso que, para resolver el desahucio social, los Tribunales deberían tener en cuenta las *circunstancias personales del demandado* que justificasen la deshabitación, la *utilidad de la ocupación* en razón a la proximidad o alejamiento del núcleo urbano afectado por la escasez de viviendas, y si la vivienda tenía unas *características parecidas* a las que sirviesen en la localidad de casa-habitación permanentemente ocupada. En esta última previsión se amparó la exclusión de las viviendas suntuarias, porque estas viviendas no tenían características similares a las que sirviesen de casa-habitación en la localidad, como exigía el precepto para proceder al desahucio social, aunque no se especificó hasta la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964.

2.10.4. La prórroga forzosa del arrendamiento de vivienda

La prórroga forzosa⁹⁰ de los arrendamientos de vivienda y de local de negocio se reguló en los arts. 70-117 LAU 1946. El art. 70 configuró la prórroga forzosa con carácter potestativo para el arrendatario y obligatorio para el arrendador⁹¹, como también se contenía⁹² en el art. 1 del Real Decreto de 1920. El arrendatario no tenía que realizar ningún acto para que la prórroga le asistiese. Sin embargo, la irrenunciabilidad de la prórroga no impedía el desistimiento del contrato al arrendatario. La prórroga forzosa se otorgó con independencia de la fecha de ocupación de la vivienda, y se entiende que la vivienda se ocupa en virtud de un contrato de arrendamiento. En consecuencia, esta prórroga forzosa gozaba de eficacia retroactiva máxima⁹³, por cuanto se aplicaba a todos los contratos otorgados con anterioridad a la aprobación de la LAU 1946 y con independencia de la duración pactada en el contrato.

En la LAU 1946 se separaban las excepciones a la prórroga forzosa de las causas de desahucio, sin el tratamiento conjunto que habían tenido en la legislación de

⁹⁰ Ildelfonso Bellón Gómez, *Régimen legal*, op. cit., p. 209, expresó que la prórroga era “la regla general en la materia [...] como también lo son las causas de desahucio”. Fernando Álvarez Guerra, *Comentarios*, op. cit., pp. 75-119.

⁹¹ Se justifica la existencia de este precepto en la Exposición de Motivos manifestando que “[s]e reafirma el principio de prórroga obligatoria del contrato para el arrendador, punto este crucial que ha sido mantenido a ultranza”. Roberto Reyes, Arturo Gallardo, *Ante la novísima*, op. cit., pp. 86-87, y Jesús Carnicero y Espino, José Garralda y Valcárcel, *Arrendamientos urbanos*, op. cit., p. 137.

⁹² En el citado artículo se expresaba que, con independencia de la fecha de edificación u ocupación de la vivienda, el beneficio de la prórroga asistía al arrendatario, siendo un beneficio irrenunciable, y que tenía carácter obligatorio para los propietarios.

⁹³ La STS de 19.12.1983, admite la prórroga forzosa para un contrato de arrendamiento de local de negocio celebrado originariamente el 2 de septiembre de 1931.

arrendamientos urbanos hasta entonces⁹⁴. El art. 76 contenía las excepciones a la prórroga forzosa, que estaban formadas por: la necesidad de uso de la vivienda del propietario para sí o para que la ocupasen sus descendientes o ascendientes consanguíneos, regulada en los arts. 77-101; y el derribo de la finca para su posterior edificación, siempre que supusiese un tercio más del número de viviendas o, en caso de no haberlas, que se edificase una como mínimo, dispuesta en los arts. 102-117. El primer caso de excepción a la prórroga⁹⁵, el de necesidad del arrendador o sus ascendientes o descendientes consanguíneos, necesitaba de su acreditación para que estos sujetos pudiesen ocupar el inmueble, una justificación que respecto del desahucio ya se requería en la Real Provisión de 31 de julio de 1792. A diferencia del Decreto de 1931, la causa de excepción a la prórroga por necesidad exigía la consanguinidad con el arrendador⁹⁶. No precisaba el texto legal los ascendientes o descendientes⁹⁷ con derecho a utilizar el beneficio que se les confería, y por ello lo tenían todos ellos sin limitación de grado. Debe tomarse en consideración que, aparte de la apreciación judicial de la necesidad, la vivienda tenía que ser indispensable para solucionar la situación que provocaba esa necesidad. El art. 77 estableció unas presunciones de necesidad para los sujetos mencionados, que consistían en que: el domicilio no se encontrase en el término municipal donde radicase la finca, bien fuese por motivos oficiales o particulares, sin especificarlo⁹⁸; la vivienda en la que habitase, por aumento de sus necesidades familiares, hubiese devenido insuficiente y tuviese una superficie inferior a la que

⁹⁴ En la legislación anterior, las excepciones a la prórroga y las causas de desahucio se trataban conjuntamente. Atiéndase Fernando Ferreiro, *El arrendamiento de la propiedad urbana*, Valladolid, Libertad, 1947, pp. 155-156. Por su parte, Roberto Reyes, Arturo Gallardo, *Ante la novísima, op. cit.*, pp. 92-93, manifestaron que “pareció así conveniente proponerlo a la Comisión redactora del texto articulado”.

⁹⁵ Jesús Carnicero y Espino, José Garralda y Valcárcel, *Arrendamientos urbanos, op. cit.*, pp. 149-150, expusieron que en relación con los antecedentes de la norma “el apartado a) del artículo 5.º del mismo, consignaba y desarrollaba la excepción a la prórroga fundada en la necesidad de utilización de los locales, tanto de vivienda como de negocio, por el propietario o sus ascendientes o descendientes, del mismo modo que el apartado e) de tal artículo 5.º justificaba también la referida excepción por derribo del inmueble”.

⁹⁶ Ildelfonso Bellón Gómez, *Régimen legal, op. cit.*, p. 223, expresó que cuando se aludía al “vínculo de sangre [...] implica la exclusión del parentesco por afinidad o adopción”.

⁹⁷ Jesús Carnicero y Espino, José Garralda y Valcárcel, *Arrendamientos urbanos, op. cit.*, p. 151, explicaron sobre el alcance subjetivo que “alcanza tanto a las necesidades del propietario arrendador como a las de sus descendientes o ascendientes que han de serlo por consanguinidad”. Para Fernando Ferreiro, *El arrendamiento, op. cit.*, p. 157, “El derecho parecía que debiera ser el mismo y, sin embargo, no lo es, porque siendo el caso contemplado una excepción, no puede tener nunca el mismo alcance y extensión que la regla general. [...] La causa *no comprende* tampoco a los hermanos, recogiendo así un estado de opinión contrario a la ampliación del beneficio”.

⁹⁸ Jesús Carnicero y Espino, José Garralda y Valcárcel, *Arrendamientos urbanos, op. cit.*, p. 153, notaban que la noción de domicilio debía ser interpretada según la del Código Civil, esto es, el lugar de la residencia habitual.

quisiese habitar⁹⁹; tuviese que residir en la localidad donde estuviese situada la finca¹⁰⁰ en caso de matrimonio; se viese obligado a desalojar la vivienda en la que habitase y estuviese domiciliado en el lugar donde se hallaba la finca.

Estas presunciones llevaban consigo la carga de la prueba de la necesidad de vivienda, el aumento de las necesidades familiares, el deber de residencia al contraer matrimonio o el desalojo de la vivienda que habitaba, respectivamente. Por el contrario, el art. 100 eximía de la justificación de la necesidad al Estado, la Provincia y el Municipio o las Corporaciones de Derecho Público que desearan ocupar sus propias fincas para establecer en ellas oficinas o servicios, respetando lo establecido sobre el preaviso, la indemnización y el plazo para el desalojo. La presunción *iuris tantum* de falta de necesidad venía contenida en el art. 78, y consistía en que con seis meses de antelación a ser notificada la negativa de prórroga, se hubiese desalojado una vivienda de características análogas. Esta presunción tenía que relacionarse con el art. 82, que dispuso que la notificación del desalojo debía contener la necesidad y circunstancias que rodeaban a las excepciones a la prórroga, así como la indemnización de un año de renta.

El arrendador no podía elegir libremente la vivienda que quería ocupar, sino que el art. 79 establecía un procedimiento para determinarla: en primer lugar, debía acudir a las que, aunque estuviesen arrendadas, se hallasen habitualmente deshabitadas¹⁰¹; en segundo lugar, a las que no sirviesen de hogar familiar, incluyendo las que no fuesen permanentemente habitadas; en tercer lugar, a los locales que se reputasen viviendas, según el art. 10, destinados a ser oficinas o almacenes; en cuarto lugar, a las viviendas ocupadas por menor familia¹⁰²; y, en quinto lugar, a las viviendas correspondientes a funcionarios con deber de residencia o a quienes, además de la residencia, tuviesen que desempeñar en ellas su profesión u oficio que fuese objeto de tributación¹⁰³. Los casos de igualdad se resolvían a favor del arrendatario más antiguo. No se consideró necesario

⁹⁹ *Ibid.*, p. 96, señalaron que la norma no establece ni un concepto legal de *necesidades familiares*, ni de *familia*, siendo por ello necesario entender que se daría en el caso de aumento de los parientes que convivan en la misma casa-habitación.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 154. Esto se planteaba en dos casos: "que siendo soltero o viudo, contraiga matrimonio y residiera ya, o debe residir en lo sucesivo, en el lugar donde esté la vivienda".

¹⁰¹ Al respecto, Roberto Reyes, Arturo Gallardo, *Ante la novísima, op. cit.*, p. 95, manifestaron que el no uso por sí solo no era causa de denegación de la prórroga, pero junto con la necesidad del arrendador, sí. Sucede lo mismo en el Código Civil, aunque en este caso no sería aplicable por ser la legislación especial de arrendamientos urbanos de aplicación preferente. En el mismo sentido se expresó Francisco Montero Palacios, "El no uso", *op. cit.*, p. 569.

¹⁰² Roberto Reyes, Arturo Gallardo, *Ante la novísima, op. cit.*, p. 96, significaron el carácter subsidiario del concepto *menor familia*: "debe considerarse como familia la totalidad de parientes que unidos al inquilino, en grado más o menos distante, conviven en su misma casa-habitación".

¹⁰³ La Orden de 22 de febrero de 1950, publicada en el BOE de 4.3.1950, incluyó a los Agentes comerciales entre los profesionales sujetos a tributación.

recoger el supuesto de que en la finca existiese alguna vivienda no arrendada y libre de arrendatario.

Una vez desalojada la vivienda, el arrendador debía indemnizar al arrendatario con un año de renta, conforme al art. 83. Si a los tres meses de desalojada la vivienda no se ocupaba, el arrendador tenía que restituir en el uso al arrendatario, indemnizándole por los perjuicios causados como mínimo con un año de renta, de acuerdo con el art. 85, lo que suponía una sanción ante la falta de cumplimiento de la finalidad de la excepción a la prórroga. Sin embargo, no existía el derecho a negar la prórroga en los casos detallados en el art. 86: cuando el arrendador, con anterioridad a 1 de enero de 1947, hubiese autorizado el subarrendamiento total de una vivienda o cuando la arrendase con muebles; en el caso de que el arrendador hubiese autorizado por escrito al arrendatario a ceder la vivienda con anterioridad a la promulgación de la Ley¹⁰⁴ de 27 de abril de 1946, y el arrendatario no hubiese ejercido el derecho de cesión; cuando el arrendador hubiese consentido la cesión de la vivienda por haber dejado caducar la acción de rescisión del contrato del art. 36, según el art. 88 que remitía a su vez al art. 39; el art. 88 preveía el caso de condena penal por autoría o participación respecto del delito de percepción de primas por el arrendamiento de viviendas, según la Ley de 27 de abril de 1946 anteriormente referida.

El segundo caso de excepción a la prórroga, el del derribo de la finca para su posterior reedificación, previsto en el art. 102, cumplía una función social¹⁰⁵ que se concretaba en aumentar el número de fincas susceptibles de servir de casa-habitación, así como garantizar el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad necesarias para el arrendamiento, ya examinadas en sede de arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas. En los arts. 103-117 se detallaron los plazos y requisitos del derribo, así como la edificación y posterior asignación al arrendatario de una de las nuevas viviendas o locales de negocio para que esta excepción pudiese operar. El arrendador debía notificar solemnemente¹⁰⁶ el derribo de la finca con un año de antelación al Gobernador civil, que tenía que autorizar¹⁰⁷ el derribo, previéndose también la notificación por

¹⁰⁴ Es la ley por la que se consideró constitutivo de delito el percibo de primas por el arrendamiento o subarrendamiento de viviendas, y fue publicada en el BOE de 28.4.1946.

¹⁰⁵ Roberto Reyes, Arturo Gallardo, *Ante la novísima, op. cit.*, pp. 86-87. En la exposición de Motivos de la LAU 1946 se aludía a que la finalidad de la norma en relación con la función social del derecho de propiedad se concretaba en la equidad y en la necesidad de incrementar el número de viviendas.

¹⁰⁶ Para Fernando Ferreiro, *El arrendamiento, op. cit.*, p. 203, cabe entenderla como equiparable a la *notificación fehaciente* que se establecía en la legislación anterior.

¹⁰⁷ La exigencia de esta autorización era un importante límite a la apreciación de esta excepción. Véase *Ibíd.*, p. 203, quien expresó que quedaba "prácticamente sin efecto por la autorización

conducto notarial con un año de antelación al arrendatario. Esta causa de excepción a la prórroga forzosa requería que se edificase otra finca que tuviese, por lo menos, un tercio más de viviendas que las que existían antes del derribo. El concepto de *vivienda* se refería tanto a viviendas como a habitaciones. La finalidad de la excepción consistía en buscar garantías para que el aumento de las viviendas fuese efectivo, respetando la proporción atribuida a los arrendatarios y el derecho de los desalojados a ocupar las viviendas que tenían que ser reservadas en la posterior reedificación de la finca. Sin embargo, no se previó de forma expresa el derribo de la finca que no estuviese en estado ruinoso, como establecía¹⁰⁸ para las viviendas el art. 5.5 e) del Decreto de 29 de diciembre de 1931.

2.11. Ley de Arrendamientos Urbanos de 1956

Con posterioridad a la LAU 1946, se dictó la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1956 -en adelante LAU 1956- mediante la Ley de Bases de 22 de diciembre de 1955, que fue texto articulado por el Decreto de 13 de abril de 1956¹⁰⁹. El fundamento de esa nueva legislación de 1956 consistió en realizar una reforma parcial de la LAU 1946, para subsanar los defectos e introducir mejoras¹¹⁰ que la doctrina y la jurisprudencia habían aludido. Las exigencias de la época instaban a efectuar una compensación de la oferta y la demanda de viviendas en arrendamiento, y esto justificaba que se hiciese una reforma y no una renovación total¹¹¹. La LAU 1946 no había sido suficiente para mejorar el acceso a la vivienda, en un contexto de escasez de viviendas, ni tampoco había conseguido reequilibrar la posición de las partes en el arrendamiento. En la DA 2 LAU 1956 se establecieron por un lado, en el apartado a), el arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas y, por otro lado, en el apartado b), el desahucio social de viviendas deshabitadas. El hecho de que dichas medidas se previesen fuera del articulado, como ya sucedió en la DT 23 LAU 1946, indica que fueron planteadas como una solución de contingencia. En ambas legislaciones se contenían estos instrumentos,

precisa del gobernador, que casi siempre ha de denegar, al no ser propicias las circunstancias actuales, que requieren como nunca la mayor ponderación”.

¹⁰⁸ *Ibíd.*, p. 159, consideró un defecto la no inclusión del derribo de una finca no ruinoso. En el mismo sentido, Fernando Álvarez Guerra, *Comentarios, op. cit.*, pp. 101-102.

¹⁰⁹ BOE de 21.4.1956.

¹¹⁰ Véase *supra* apartado 2.10.

¹¹¹ José María Zaforteza Socías, *La prórroga forzosa, op. cit.*, pp. 26-27. Luis Beltrán Fustero, “El no uso”, *op. cit.*, p. 104, manifestaba sobre el contexto de acceso a la vivienda que faltaban en España cientos de miles de viviendas y el ritmo constructivo era muy lento. En este sentido, se expresan Jesús Muñoz y Núñez de Prado, “Los contratos de arrendamiento legalmente prorrogados”, en *Revista de Derecho Privado*, nº 40, 1956, p. 8, y Fernando Ferreiro, *El arrendamiento, op. cit.*, pp. 447-448.

pero su aplicación no tenía carácter directo y general desde su aprobación sino que su implantación se sometía a su disposición por Decreto, según las circunstancias del momento. En síntesis, se pensaba en una solución transitoria para un problema temporal.

En relación con el procedimiento, cabe destacar que se mantuvieron, respecto de la DT 23 LAU 1946, estos elementos: la falta de exigencia de requisitos subjetivos para poder ser denunciante; la limitación de renta a la última declarada a fines fiscales o a falta de esta la que sirviese de base al tributo, uniendo el arrendamiento forzoso con la limitación de las rentas; no se podía aplicar el desahucio social aunque la vivienda no se destinase al uso habitacional, si servía como oficina o local de negocio; y, por último, se mantuvo la apreciación judicial de la justa causa que amparaba la deshabitación y los requisitos para determinar la utilidad de la ocupación.

Se introdujo una novedad en el desahucio social en cuanto a las costas del procedimiento. En la DT 23 b) LAU 1946 no existía previsión al respecto, mientras que la DA 2 b) LAU 1956 disponía que si la demanda se desestimaba, las costas nunca se imponían al actor, de modo que el propietario de la vivienda que hubiese tenido que litigar de forma injusta no se veía recompensado en términos de costas judiciales. El desahucio social de viviendas deshabitadas se desarrolló mediante el Decreto¹¹² de 28 de marzo de 1958. Este Decreto dispuso el desahucio social a la provincia de Granada, por el terremoto¹¹³ que sufrió. Sin embargo, no se desarrolló la previsión posterior de la DA 2 a) LAU 1956, contenida también en el Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre 1964, por el que se aprobó el Texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964¹¹⁴ -en adelante LAU 1964-, porque en virtud del Decreto de 3 de octubre de 1947 ya se aplicaba el arrendamiento forzoso de las viviendas desocupadas en todo el territorio nacional. También se adoptó el desahucio social de viviendas deshabitadas mediante el Decreto 171/1959, de 29 de enero, por el que se acuerda aplicar a Málaga (capital), Ronda y Antequera las medidas determinadas en el apartado b) de la

¹¹² BOE de 6.5.1958.

¹¹³ Diario ABC, <http://hemeroteca.sevilla.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/sevilla/abc.sevilla/1956/04/21/034.html>, sábado 21 de abril de 1956. Este terremoto ocurrió en Atarfe-Albolote el 19 de abril de 1956. La destrucción de viviendas sobre el total de 780 se distribuyó en un 20% de destrucción total, un 20% en peligro de derrumbe, y solamente el 60% admitieron reparaciones para su destino al uso habitacional de nuevo. En la Exposición de Motivos del Decreto de 28.3.1958 se explicaba que era necesario acordar estas medidas por "la carestía de viviendas se ha visto considerablemente agravada por los efectos del seísmo [...] aparte de la circunstancia comprobada de existir en esa provincia viviendas no ocupadas habitualmente por sus inquilinos".

¹¹⁴ BOE de 29.12.1964.

disposición adicional segunda de la Ley de Arrendamientos Urbanos¹¹⁵, y el Decreto 2363/1960, de 15 de diciembre, por el que se acuerda aplicar a los términos municipales de Ciudad Real y Puertollano las medidas determinadas en el apartado b) de la disposición adicional segunda de la Ley de Arrendamientos Urbanos¹¹⁶.

La prórroga forzosa, regulada en el art. 57, se previó para viviendas y locales de negocio con independencia de la fecha de ocupación de la vivienda, otorgando eficacia retroactiva máxima a la prórroga forzosa, al igual que el art. 70 LAU 1946. La prórroga también era extensiva a los arrendatarios extranjeros, aunque el art. 7 exigía la prueba de la reciprocidad de los beneficios en el país de origen. En los arts. 58-61 se dispuso la subrogación *mortis causa* en el arrendamiento, introduciendo como posibles subrogantes a los hijos adoptados antes de cumplir los dieciocho años, y a los hermanos que tuviesen parentesco natural con el arrendatario fallecido. Además, en el art. 62 se ampliaron las causas¹¹⁷ de excepción a la prórroga, consolidando las soluciones jurisprudenciales y doctrinales fruto de la LAU 1946. Esta ampliación consistió en que, aparte de los supuestos de necesidad -extensible a los descendientes naturales- y del derribo para la posterior edificación, también se consideraron: la desocupación de la vivienda durante más de seis meses en el plazo de un año, a menos que la desocupación obedeciese a una justa causa; la ocupación del arrendatario de dos o más viviendas en la misma población cuando el uso de todas ellas no fuese indispensable para atender a sus necesidades; y que el arrendatario, en el plazo de seis meses inmediatamente anteriores a la fecha de la presentación de la demanda de desahucio, hubiese tenido a su libre disposición una vivienda desocupada apta para la satisfacción de sus necesidades, como titular de un derecho real de goce o disfrute.

2.12. Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre 1964, por el que se aprobó el Texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964

El Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre 1964, por el que se aprobó el Texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964, pretendía conseguir un verdadero equilibrio entre las partes del arrendamiento y desvincular la legislación de arrendamientos de la coyuntura económica, como sucedía desde el Real Decreto de 21 de junio de 1920. Sin embargo, se previeron por última vez las medidas coyunturales del

¹¹⁵ BOE de 4.2.1959.

¹¹⁶ BOE de 27.12.1960.

¹¹⁷ José Castán Tobeñas, Julio Calvillo Martínez de Arenaza, *Tratado práctico de arrendamientos urbanos*, Volumen I, Madrid, Reus, 1956, pp. 214-221. José Calvillo, *La ley de arrendamientos urbanos de 1955*, Madrid, Reus, 1956, pp. 82-96. La Exposición de Motivos de la Ley de Bases justificaba la ampliación de las causas de excepción a la prórroga por los abusos de derecho que permitieron.

arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas y el desahucio social de viviendas deshabitadas en la DA 2, con el mismo contenido que las previstas en la DA 2 LAU 1956. Asimismo, se siguió manteniendo la prórroga forzosa de los contratos de arrendamiento¹¹⁸ en el art. 57, con eficacia retroactiva máxima. Reguló las causas de denegación de la prórroga forzosa en el art. 62, que coincidían con las de la LAU 1956. En este sentido, en los arts. 63-69 se desarrolló la causa de necesidad en el arrendamiento de viviendas, y en los arts. 78-94 la causa relacionada con el derribo para la posterior reedificación. Por su parte, el art. 6.2 excluyó expresamente del ámbito de aplicación a las viviendas suntuarias, a diferencia de la exclusión implícita de la LAU 1946.

Pese a este espíritu renovador, esta normativa no desbloqueó de forma completa la limitación de rentas existente aparejada a la prórroga forzosa. Mediante las subrogaciones, los contratos eran heredables con las rentas y condiciones iniciales favorables a los arrendatarios, como se desprende de la DT 6, referida a la cesión de la vivienda, y la DT 17, relativa a la renta de los arrendamientos de vivienda anteriores a la aprobación de la LAU 1964. La renta en los arrendamientos prorrogados se establecía de forma diferente según si el contrato se había celebrado antes o después de la entrada en vigor de la ley. En los arrendamientos anteriores, la renta tenía unas actualizaciones en unos porcentajes establecidos en el art. 99.2. En cambio, para los arrendamientos otorgados con posterioridad a la entrada en vigor de la ley no regían ni la posibilidad de cesión de la vivienda, conforme al art. 23, ni la limitación de la renta, según el art. 97, puesto que las partes podían pactar aumentos de renta, de conformidad con el art. 98.

2.13. Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica

El Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica , más conocido como Decreto Boyer por el ministro que lo impulsó, supuso que desde el 9 de mayo de 1985 la prórroga forzosa quedase suprimida para los arrendamientos futuros en virtud del art. 9 . Según la Exposición de Motivos, la finalidad de la supresión de la prórroga forzosa pretendía estimular “la construcción de viviendas y locales destinados a alquiler”. A partir de la vigencia del Real Decreto-ley, surgieron dos clases de arrendamientos urbanos¹¹⁹: los anteriores a su entrada en vigor, que estaban sujetos a la

¹¹⁸ La STS de 10.3.1981, anuló un pacto relativo a la duración del contrato por ser contrario a la prórroga forzosa. En el mismo sentido la STS de 25.4.1969.

¹¹⁹ La STS de 20.4.1993, expresaba que esta norma “ha determinado la existencia de dos clases de arrendamientos urbanos: los anteriores a esta norma legal, sujetos a prórroga forzosa, y los posteriores a los que será de aplicación la tácita reconducción del art. 1566 del Código Civil”. En el mismo sentido, atiéndase la STS de 17.3.1992.

prórroga forzosa, y los posteriores, a los que se les aplicaba la tácita reconducción¹²⁰, prevista en el art. 1566 CC.

La tácita reconducción no operaba si las partes convinieron explícita o implícitamente el sometimiento al régimen de prórroga forzosa¹²¹, en virtud de la libertad de pacto del art. 1255 CC. Constituye doctrina jurisprudencial que los contratos de arrendamiento de vivienda celebrados bajo la vigencia del Real Decreto-ley 2/1985 están sometidos al régimen de prórroga forzosa, previsto en el art. 57 LAU 1964, si así lo han establecido las partes de modo expreso o implícito, sin admitir el sometimiento tácito, siempre que la duración y vinculación a la prórroga forzosa sea clara y terminante¹²². Las cláusulas oscuras en los contratos de arrendamiento celebrados con posterioridad a la entrada en vigor el Real Decreto-ley 2/1985 no permiten considerar que existe pacto expreso de sometimiento al régimen de prórroga forzosa. Esta posibilidad no estaba prohibida por el art. 9 del Real Decreto-ley 2/1985, porque la norma solamente excluía el automatismo legal¹²³ de la prórroga forzosa y sin el previo consentimiento de las partes. La admisión del pacto en este ámbito hizo aconsejable que, en los supuestos en los que realmente no se quisiera la prórroga forzosa pero se insertasen cláusulas sobre revisión de rentas, se expresase con toda claridad que el contrato no estaba sometido a la prórroga¹²⁴. Los datos revelan que el 50,3% de los propietarios que arrendaron viviendas a partir de 1985 fijaron un plazo de finalización, de los cuales el 63,5% lo hizo por un periodo de seis

¹²⁰ COBACHO GÓMEZ, J. A., "Artículo 1566", en CAÑIZARES LASO, A., DE PABLO CONTRERAS, P., ORDUÑA MORENO, J., VALPUESTA FERNÁNDEZ, R. (dirs.), *op. cit.*, Volumen IV, pp. 419-422. Francisco Lucas Fernández, "Comentario al artículo 1556", en Ministerio de Justicia, *Comentario del Código Civil*, Tomo II, Madrid, Ministerio de Justicia, 2011, pp. 1125-1128. Acerca de la calificación de la tácita reconducción como un nuevo contrato, se expresan las SSTs de 8.3.1948, RJ 1948\290, de 15.12.1953, RJ 1953\3164, de 25.3.1957, RJ 1957\1186, de 21.2.1985, RJ 1985\737, y de 20.9.1991, RJ 1991\6540. Véase al respecto la STS de 12.7.1985, RJ 1985\4007, que expresó que la tácita reconducción no se aplica a los contratos de arrendamiento sujetos a la legislación especial en razón a la existencia de la prórroga forzosa.

¹²¹ Pese a esta supresión, la STS de 8.9.2011, mantiene la prórroga forzosa en un contrato de arrendamiento de local de negocio concluido en 1987 como continuación de otro anterior de 1964, porque se habían sometido implícitamente al régimen de prórroga forzosa de la LAU 1964. En el mismo sentido se pronuncia la STS de 22.11.1994. Carlos Gómez de la Escalera, *La prórroga forzosa tras el "Decreto Boyer"*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 38-46.

¹²² Véanse las SSTs de 30.5.2011, de 15.6.2011 # (§ 339734)#, y de 23.10.2014.

¹²³ La STS de 7.7.2010, precisa que es necesario que se deduzca inequívocamente del articulado del contrato el sometimiento a la prórroga forzosa. En el mismo sentido se pronuncia la STS de 12.5.1989, que expresa que no puede declararse judicialmente la existencia de la prórroga forzosa. Por su parte, la STS de 18.10.2002, referida a un contrato otorgado con posterioridad a 1991, donde las partes habían pactado la prórroga imposibilitando resolver unilateralmente el contrato en virtud de este pacto. Finalmente, la STS de 10.3.2010, entendió sometido voluntariamente a la prórroga un contrato otorgado con posterioridad a 1985.

¹²⁴ La STS de 4.2.1992, precisa que se pactó la prórroga en un contrato posterior al Real Decreto-ley de 1985 y por ello no cabía su resolución por terminación del plazo. Si no se sometía el contrato a la prórroga se aconsejaba establecerlo expresamente.

meses a un año y el 35% por más de un año, reduciendo los plazos pactados en los contratos de arrendamiento de vivienda¹²⁵.

2.14. Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos

La Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos¹²⁶ -en adelante LAU 1994- entró en vigor el 1 de enero de 1995 y no contemplaba la prórroga forzosa e indefinida para los nuevos contratos ni otras formas de arrendamiento forzoso. El mercado de arrendamientos de entonces se configuró de la siguiente manera: por una parte, según la DT 2 , los contratos concluidos antes de 1985 gozaban de la prórroga forzosa combinada con unas rentas bajas y antieconómicas, en especial las de los contratos anteriores a la LAU 1964; y, por otra parte, de conformidad con la DT 1 , los contratos celebrados con posterioridad al Real Decreto-ley de 30 de abril de 1985 tenían rentas elevadas y alta rotación ocupacional. Esta legislación conformará la base del análisis del contenido contractual del arrendamiento forzoso en su actualización relativa a la expropiación temporal del uso de viviendas.

III. LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DE VIVIENDAS EN LAS LEYES AUTONÓMICAS SOBRE ACCESO A LA VIVIENDA

El último estadio de la evolución normativa del arrendamiento forzoso ha sido protagonizado por los legisladores autonómicos, en concreto los de Cataluña, Andalucía, Navarra, Canarias, el País Vasco, la Comunidad Valenciana y Extremadura. La finalidad de las normas consiste en mejorar el acceso a la vivienda en atención a la crisis hipotecaria en un contexto de exceso de viviendas, en especial de viviendas vacías¹²⁷, en contraste con la escasez en la que se desarrolló el arrendamiento forzoso inicialmente. Estas medidas suponen el resurgimiento y la actualización de lo que fue el

¹²⁵ Instituto Nacional de Estadística, *Censo de Población y Viviendas 1991*, *op. cit.* <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fe243&file=inebase&L=0>.

¹²⁶ BOE de 25.11.1994. José María Zaforteza Socías, *La prórroga forzosa*, *op. cit.*, p. 27.

¹²⁷ Instituto Nacional de Estadística, *Censo de Población y Viviendas 2011*, *op. cit.*, http://www.ine.es/censos2011_datos/cen11_datos_inicio.htm. Del total de viviendas según el último censo de 2011, que eran 18.083.692, existen 3.443.365 viviendas vacías en España. Las viviendas vacías suponen un 19,04% del total de viviendas y han aumentado en la última década un 10,8%. En régimen de arrendamiento lo estaban un total de 2.438.574 viviendas, suponiendo un 13,48%, aunque en la última década han aumentado un 51,1%. Desde el primer censo de viviendas de 1950 el número de viviendas se ha triplicado y el número de viviendas vacías se ha octuplicado. Héctor Simón Moreno, "El cumplimiento del derecho a la vivienda en España. Especial referencia a la asequibilidad, estabilidad y accesibilidad en el acceso a la vivienda", en *CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, nº 169, 2015, p. 17, alude las razones que han provocado el problema de acceso a la vivienda existente, relativos a la promoción de la vivienda en propiedad y la oferta insuficiente de arrendamiento. Raquel Rodríguez Alonso, "La política de vivienda", *op. cit.*, pp. 125-168.

arrendamiento forzoso, aunque no se pueden considerar como arrendamiento forzoso porque para conseguir el arrendamiento de esas viviendas vacías o deshabitadas se articula la expropiación temporal del uso de dichas viviendas y la Administración interviene en el contrato como parte arrendadora.

En Cataluña, se han aprobado hasta tres normas sobre esta materia, de las cuales las dos últimas se encuentran vigentes actualmente. La Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda¹²⁸, actualmente vigente en Cataluña, contenía en el art. 42.6 la expropiación temporal del usufructo de las viviendas vacías para su arriendo. Este apartado se derogó mediante el art. 161 de la Ley 9/2011, 29 diciembre, de promoción de la actividad económica¹²⁹, por su falta de aplicación y como consecuencia de un cambio en el gobierno de dicha Comunidad Autónoma. Esta medida consistía en que la Administración expropiaba el usufructo de una vivienda vacía para posteriormente cederla en arrendamiento. No se obligaba al propietario a concluir un contrato de arrendamiento, sino que la propia Administración otorgaba el contrato de arrendamiento, en condición de arrendadora, tras haber expropiado temporalmente el usufructo. No se trata, por tanto, de un arrendamiento forzoso, porque la Administración no impone un contrato y parte de sus efectos de forma heterónoma, sino que es directamente la parte arrendadora en el contrato por haber expropiado el usufructo. Esta disposición, que no puede equipararse a un arrendamiento forzoso, suscitó pronunciamientos doctrinales favorables a su inconstitucionalidad, que por su escasa vigencia y nula aplicación no trascendieron del ámbito doctrinal¹³⁰. La inconstitucionalidad se basaba en que la intervención administrativa para el cumplimiento de la función social del derecho de propiedad, dispuesta en el art. 33 CE, no respetaba la proporcionalidad exigible, porque la Administración tenía otros mecanismos para cumplir con el uso habitacional de la vivienda sin recurrir a la potestad expropiatoria, que es sin duda la más intensa de las que puede utilizar.

Por su parte, el Decreto-ley 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria¹³¹, establece en el art. 4.3 la expropiación temporal del usufructo de vivienda para su posterior arriendo, tras su derogación del art. 42.6. Esta norma supone la actualización del art. 40 de la Ley 18/2007, que no se encuentra derogado y que prevé

¹²⁸ BOE de 27.2.2008.

¹²⁹ DOGC de 30.12.2011.

¹³⁰ Carme Trilla Bellart, "La ley del derecho a la vivienda: aspectos más destacados", en *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 38, 2009, pp. 97-117. Acerca del proyecto de ley, véanse Ignacio Marín García, Rosa Milà Rafel, "El alquiler forzoso de la vivienda desocupada", en *Indret*, nº 2, 2007, pp. 15-18.

¹³¹ BOE de 1.6.2015.

la expropiación forzosa del derecho de propiedad por incumplimiento del deber de conservación y rehabilitación de las viviendas, sin disponer su arrendamiento forzoso, a diferencia de la expropiación inicialmente establecida en el art. 42 , en la que solamente se sancionaba la deshabitación, sin atender a las condiciones de habitabilidad. Al incidir sobre el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad, esta norma no ha sido impugnada porque no regula la función social del derecho de propiedad, que tiene reserva de ley estatal y está vetada a las Comunidades Autónomas. Esta disposición encuentra su legitimación en la cláusula general de orden público¹³² -y en particular el mantenimiento de la tranquilidad, seguridad y salubridad de las viviendas-, que habilita a la Administración a limitar o intervenir los derechos y libertades de los ciudadanos, en este caso por el incumplimiento de las condiciones de habitabilidad.

Finalmente, el legislador catalán ha aprobado recientemente la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial¹³³, donde se disponen dos medidas expropiatorias en los arts. 15 y 17 . La primera de ellas, denominada expropiación temporal de viviendas vacías por causa de interés social, está planteada como instrumento para aumentar el parque social de viviendas asequibles en arrendamiento. Los sujetos pasivos de esta medida vienen determinados por aquellas personas que se encuentran en situación de exclusión residencial o que están en riesgo de estarlo. La expropiación se dispone por un plazo de cuatro a diez años a partir de la ocupación efectiva de la vivienda, una vez haya sido adecuada para el uso habitacional. Este plazo coincide con el contenido en el art. 4.3 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, relativo a la expropiación temporal del usufructo de las viviendas deshabitadas por incumplir las condiciones de habitabilidad. Estos criterios de calificación del arrendamiento como *social* se refieren a una renta subvencionada por parte de la Administración, lo que alude al arrendamiento social, es decir, con la renta intervenida heterónomamente, el ofrecimiento de una vivienda ubicada en el mismo término municipal y una duración mínima del arrendamiento de tres años. La otra medida dispuesta en la Ley 4/2016 se refiere a la expropiación del uso entre las medidas para resolver la falta de vivienda de las personas o unidades familiares en riesgo de exclusión residencial. Este instrumento, contenido en el art. 17, carece de una previsión tan pormenorizada como el precepto que regula la modalidad anterior. El objeto y los sujetos pasivos de esta expropiación se refieren a las viviendas que se hayan transmitido

¹³² Vicente Aguado Cudolá, *Las condiciones de vivienda de los inmigrantes*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 2005, p. 145, explica respecto de la legitimación para regular las condiciones de habitabilidad que “la normativa se ha venido preocupando por establecer unas mínimas condiciones de habitabilidad de las viviendas. Ello ha venido realizándose tradicionalmente desde la policía administrativa como mantenimiento del orden público desde su triple perspectiva de tranquilidad, seguridad y salubridad”.

¹³³ BOE de 18.1.2017.

mediante acuerdos de compensación o dación en pago de préstamos o créditos hipotecarios por la imposibilidad de devolver el préstamo hipotecario, cuando el transmitente o la unidad familiar que la integra no tenga una alternativa de vivienda propia y se encuentre en riesgo de exclusión residencial. Estos sujetos deben poner esta situación en conocimiento de la Administración competente en materia de servicios sociales, que debe emitir un informe sobre la existencia de riesgo de exclusión residencial o vulnerabilidad y, en caso afirmativo, comunicarlo a los órganos correspondientes competentes en materia de vivienda. A estos efectos, se articula la posibilidad de expropiar temporalmente el uso de estas viviendas por un plazo de tres años para permitir el realojamiento. La finalidad de esta medida consiste en permitir el realojamiento en la vivienda de quienes se hayan visto privada de ella por las circunstancias que contiene el supuesto de hecho habilitador.

Siguiendo la senda iniciada por el legislador catalán el año 2007, Andalucía tomó el relevo como impulsor de esta legislación mediante la aprobación del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda¹³⁴. En ella se prevé la expropiación temporal del uso de las viviendas obtenidas en una ejecución hipotecaria por parte de las entidades financieras, filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos por un plazo de tres años, para destinarlas al uso habitacional por parte de las personas beneficiarias, referidas a sus antiguos ocupantes con falta de capacidad económica. Esta norma fue posteriormente impugnada ante el Tribunal Constitucional¹³⁵, que la declaró parcialmente inconstitucional mediante la STC 93/2015 de 14 de mayo #(\$ 107822)#¹³⁶. El Decreto-ley 6/2013 modificaba la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía¹³⁷, invocando su competencia exclusiva en materia de vivienda. Uno de los motivos de impugnación fue de índole competencial, porque la función social de la vivienda tiene reserva de ley estatal según el art. 53 CE, puesto que se refiere al derecho de propiedad¹³⁸ reconocido en el art. 33 CE. Además, el Decreto-ley carecía del rango

¹³⁴ BOJA de 11.4.2013. Fue convalidado mediante la Resolución de 8 de mayo de 2013, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, por la que se ordena la publicación del acuerdo de convalidación del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, publicado en el BOJA de 20.5.2013. Ángel Carrasco Perera, Blanca Lozano Cutanda, "Decreto Ley 6/2013, de 9 de abril, para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda de Andalucía: una nota de urgencia", en *Centro de Estudios de Consumo*, <http://blog.uclm.es/cesco/trabajos>, 2013. Isabel Zurita Martín, *Préstamo hipotecario, ejecución y dación en pago*, Las Rozas, La Ley, 2014, pp. 229-232.

¹³⁵ BOE de 12.7.2013.

¹³⁶ .

¹³⁷ BOE de 30.3.2010.

¹³⁸ Cfr. Elisa Moreu Carbonell, "Sanción y expropiación de viviendas deshabitadas por incumplimiento de su función social o en circunstancias de emergencia social", en María Teresa

normativo adecuado, porque la regulación del contenido esencial del derecho de propiedad está vedada a estas normas por los arts. 53 y 86 CE. Con el objetivo de eludir materialmente dicha impugnación, se aprobó la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda ¹³⁹, que derogó la norma anterior y que contenía esta misma medida. Esta norma contiene la misma regulación que el Decreto-ley 6/2013 y también se impugnó ante el Tribunal Constitucional, que procedió a suspender¹⁴⁰ su eficacia por la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad interpuesto, y cuya suspensión se mantiene. El Tribunal Constitucional declaró en relación con el Decreto-ley 6/2013, mediante el ATC 244/2013 de 22 de octubre, que con la aprobación de esta ley había desaparecido sobrevenidamente el fundamento del recurso contra la referida norma.

En Navarra, tres meses después de la previsión de esta legislación en Andalucía, se aprobó la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra ¹⁴¹, de la Comunidad Foral de Navarra, que contiene la misma regulación que el citado Decreto-ley 6/2013, de Andalucía, en ocasiones manteniendo la literalidad de la norma. Esta norma fue impugnada ante el Tribunal Constitucional, que procedió a la suspensión¹⁴² hasta resolver el recurso de inconstitucionalidad, y cuya suspensión se mantiene. No aporta novedad al respecto -salvo la ampliación del plazo de la expropiación a cinco años-, sino que supone otra manifestación de la preocupación del legislador por las viviendas vacías y la falta de acceso a la vivienda existente actualmente.

Posteriormente, en legislador canario previó la expropiación temporal del uso de viviendas en la DA 4 de la Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda¹⁴³. La configuración de esta expropiación temporal del uso de viviendas coincide con lo previsto en la legislación de Andalucía y Navarra. Esta norma también fue

Alonso Pérez (dir.), *Vivienda y crisis económica (Estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica)*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014, pp. 387-388, que expresa que "las competencias exclusivas de una Comunidad Autónoma en materias como el urbanismo y la vivienda sí permiten al legislador autonómico imponer al propietario el deber de efectiva ocupación, sin que ello suponga invasión de competencias estatales".

¹³⁹ BOE de 2.11.2013.

¹⁴⁰ BOE de 17.1.2014. Posteriormente, en el ATC 115/2014 de 8 de abril, publicado en el BOE de 23.4.2014, el Tribunal Constitucional acordó mantener la suspensión.

¹⁴¹ BOE de 27.7.2013.

¹⁴² BOE de 14.11.2013. Se acordó mantener la suspensión de la norma mediante el ATC 69/2014 de 10 de marzo, RTC 2014\69, publicado en el BOE de 22.3.2014.

¹⁴³ BOE de 11.7.2014. La Ley 2/2003 está publicada en el BOE de 10.3.2003.

impugnada ante el Tribunal Constitucional, que procedió a suspender¹⁴⁴ su eficacia por la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad interpuesto, una suspensión que se mantiene.

En el País Vasco, pese a inspirarse en la legislación de Andalucía, Navarra y Canarias, no se establece una transcripción del redactado previsto en la norma andaluza, sino que prevé distintas medidas de acceso a la vivienda en la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda¹⁴⁵, que se concretan en el alquiler forzoso de la vivienda deshabitada, en la expropiación del derecho de propiedad por incumplimiento de los deberes de conservación y rehabilitación, y en la expropiación temporal del uso de las viviendas objeto de ejecución hipotecaria. Esta norma fue impugnada ante el Tribunal Constitucional, que procedió a suspender su eficacia¹⁴⁶ mediante la admisión del recurso de inconstitucionalidad, una suspensión que persiste. Por lo que aquí interesa, este recurso suspende la eficacia de los arts. 59 y 72, relativos a la primera y a la tercera medida. El llamado “alquiler forzoso de la vivienda deshabitada” viene dispuesto en el art. 59 de la Ley 3/2015. Consiste en expropiar el uso de las viviendas que han sido declaradas deshabitadas y que se mantengan en esta situación hasta que haya transcurrido un año desde su declaración, para cederlas en arrendamiento. El plazo de la expropiación es de cinco años, prorrogable hasta cinco años más. Por su parte, el art. 72 de la Ley 3/2015 prevé que los ayuntamientos y, en su defecto, el órgano competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco, previa audiencia del ayuntamiento respectivo, podrán expropiar la propiedad de las viviendas y anejos que no tengan la calificación de protección pública, en caso de incumplimiento del deber de conservación y rehabilitación y de la función social, siempre que la expropiación resulte necesaria para garantizar su uso adecuado. Finalmente, el art. 74 de la Ley 3/2015 dispone la expropiación temporal del uso de viviendas cuyos residentes estén incurso en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria o que se encuentren sujetos a un procedimiento de desahucio por impago de rentas. El plazo máximo de la expropiación temporal del uso es de tres años. Los beneficiarios de dicha expropiación se integran por las personas que se encuentren en especiales circunstancias de emergencia social y que estén incurso en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria o arrendamiento y carentes de solución habitacional. Los beneficiarios deberán cumplir con los mismos requisitos que los exigidos en el Andalucía, Navarra y Canarias.

¹⁴⁴ BOE de 17.4.2015. Esta suspensión se mantiene en virtud del ATC 135/2015 de 21 de julio .

¹⁴⁵ BOE de 13.7.2015.

¹⁴⁶ BOE de 18.4.2016. Se procedió a mantener su suspensión por el Pleno del Tribunal Constitucional mediante el ATC 145/2016 de 19 de julio.

Recientemente, los legisladores de la Comunidad Valenciana y Extremadura han adoptado el objeto de la expropiación del legislador catalán, referido al usufructo y no al uso, aunque prevén el desarrollo de la expropiación en términos parecidos al legislador andaluz. En este sentido, la Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana ¹⁴⁷ implementa la expropiación temporal del usufructo de viviendas en su art. 13 . A estos efectos, se dispone la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación para la expropiación forzosa del usufructo de la vivienda objeto de un procedimiento de ejecución hipotecaria por un plazo máximo de tres años, prorrogables por tres años más. Por su parte, el legislador extremeño ha articulado en el art. 2 de la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura ¹⁴⁸ la expropiación forzosa del usufructo temporal de determinadas viviendas para la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social, por un plazo de tres años improrrogables, a diferencia del previsto en la Comunidad Valenciana. Los sujetos pasivos de esta medida coinciden de nuevo con las entidades ya aludidas en todas las normas salvo en las catalanas. Sin embargo, no les será de aplicación esta medida si se acredita que se ha suspendido el lanzamiento de acuerdo con la normativa estatal, o cuando la entidad haya concertado un arrendamiento asequible por un plazo mínimo de tres años. El beneficiario de la medida coincide en su configuración y requisitos económicos con los exigidos en la legislación de Andalucía, Navarra y Canarias.

IV. REFLEXIONES FINALES

De la evolución legislativa y el análisis normativo de las diferentes manifestaciones de arrendamiento forzoso podemos señalar que supone, además de la historia de un fracaso, un importante reto que se tiene que abordar en el futuro por parte del legislador. Más allá de soluciones cortoplacistas, vinculadas a un concreto contexto económico y de acceso a la vivienda, se requiere urgentemente de medidas globales ante este problema, es decir, que reequilibren la posición de las partes en el arrendamiento, para que la propiedad no sea la vía principal de acceso a la vivienda, y que posibiliten el acceso o mantenimiento en el uso habitacional a quienes tengan insuficiencia de medios económicos como fin de interés público. Aunque excede del ámbito concreto de este trabajo, cabe señalar que la vivienda protegida tendrá un papel fundamental en la correcta resolución del acceso a la vivienda, por la existencia de viviendas vacías en este ámbito frente a la necesidad habitacional que se produce. En consecuencia, la iniciativa

¹⁴⁷ BOE de 7.3.2017.

¹⁴⁸ BOE de 22.3.2017.

pública en su propia esfera va a determinar en buena parte el éxito de las medidas implementadas que afecten al Derecho Privado. Esta afirmación encuentra su explicación en que antes de intervenir en el ámbito civil, una injerencia oportuna y conveniente ante la desafortunada gestión privada del uso habitacional de la vivienda, resulta necesario e incluso ejemplificante una correcta actuación de la Administración en el destino completo al uso habitacional de sus viviendas protegidas.

Desde el inicio de la legislación sobre arrendamientos urbanos, el problema de acceso a la vivienda se debía a la escasez existente, y por eso se articularon las medidas de constitución forzosa y de prórroga forzosa. De su configuración, podemos afirmar que la articulación de un beneficio para el arrendatario en materia de arrendamientos urbanos debe realizarse ponderando su irrenunciabilidad con una proporcionada limitación a la autonomía de la voluntad, un hecho que explica su derogación. La escasa aplicación de estos instrumentos y la supresión de la prórroga forzosa mediante el Real Decreto-Ley 2/1985 han demostrado su ineficacia para mejorar el acceso a la vivienda.

En la actualidad, el problema de acceso a la vivienda que la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas pretende afrontar se ha transformado, pese a que se inspire en el arrendamiento forzoso articulado en un contexto de escasez de viviendas: existe un sector de la población que no puede acceder a la vivienda en condiciones de mercado. Este fenómeno se explica por los rasgos diferenciales que se producen en este ámbito, consistentes en la falta de una oferta de arrendamiento suficiente aunque exista sobreoferta de vivienda, lo que provoca que la propiedad sea la principal vía de acceso. En atención a estos rasgos diferenciales, este reto *pro futuro*, consistente en la mejora efectiva del acceso a la vivienda, cabe encomendarlo decididamente al legislador español, pese a la existencia de las medidas autonómicas que han pretendido mitigar este fenómeno en un territorio concreto cuando se produce en todo el Estado. El objetivo debe centrarse, por tanto, en el destino de la vivienda al uso habitacional y en la reducción de las cifras de viviendas vacías y de lanzamientos derivados de la ejecución hipotecaria o del desahucio por impago de rentas.

BIBLIOGRAFÍA

Aguado Cudolá, Vicente, *Las condiciones de vivienda de los inmigrantes*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 2005.

Álvarez Guerra, Fernando, *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos de 31 de Diciembre de 1946*, Cáceres, Ed. Extremadura, 1947.

Aragoneses Alonso, Pedro, Pascual Nieto, Gregorio, “La vigente Ley de arrendamientos y nuestro derecho histórico”, en *Anuario de Derecho Civil*, vol. 9, nº 1, 1956.

Argelich Comelles, Cristina, “Viviendas desocupadas y viviendas deshabitadas en la reciente legislación autonómica sobre acceso a la vivienda”, en Areces Piñol, María Teresa (coord.), *Los retos jurídicos ante la crisis*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014.

Arrazola, Lorenzo, *Enciclopedia española de derecho y administración o Nuevo teatro universal de la Legislación*, Tomo III, Madrid, Imprenta de los señores Andrés y Díaz, 1849.

Artola Blanco, Miguel, “La transformación del mercado de alquiler en España (1920-1960)”, en *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XVII, nº 988, 2012, <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-988.htm>.

Asamblea Nacional, núm. 7, de 28 de noviembre de 1927.

Aso y del Río, Ignacio Jordán de, Manuel y Rodríguez, Miguel de, *Instituciones del derecho civil de Castilla*, Madrid, Imprenta de Andrés de Sotos, 1786.

Bellón Gómez, Ildelfonso, *Régimen legal de los arrendamientos urbanos*, Madrid, Editora Nacional, 1949.

Beltrán Fustero, Luis, “El no uso de las viviendas por los inquilinos”, en *Revista de Derecho Privado*, Febrero, 1954.

Bernal Martín, Salvador, *Arrendamientos Urbanos*, Madrid, Librería General Victoriano Suárez, 1953.

Borgia Sorrosal, Sofía, Delgado Gil, Andrés, “Evolución de las políticas de vivienda en España. Comparativa con la UE-15”, en *Presupuesto y Gasto Público*, nº 57, 2009.

Calatayud Sanjuan, Evelio, *Arrendamientos. Lo vigente en materia de alquileres. Manual Práctico del inquilino y del propietario*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1940.

- *Comentarios al texto articulado de la ley de arrendamientos urbanos de 31 de diciembre de 1946*, Madrid, Reus, 1950.

Calvillo, José, *La ley de arrendamientos urbanos de 1955*, Madrid, Reus, 1956.

Cardelús Barcons, Juan María, *El decreto de alquileres vigente*, Barcelona, Agustín Núñez, 1947.

Carnicero y Espino, Jesús, Garralda y Valcárcel, José, *Arrendamientos urbanos. Comentarios al texto articulado de la Ley de 31 de diciembre de 1946*, Logroño, Gumersindo Cerezo, 1947.

Carrasco Perera, Ángel, Lozano Cutanda, Blanca, “Decreto Ley 6/2013, de 9 de abril, para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda de Andalucía: una nota

de urgencia”, en *Centro de Estudios de Consumo*, <http://blog.uclm.es/cesco/trabajos>, 2013.

Casassas Ymbert, Jordi, *La dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)*. Textos, Barcelona, Anthropos, 1983.

Castán Tobeñas, José, Calvillo Martínez de Arenaza, Julio, *Tratado práctico de arrendamientos urbanos*, Volumen I, Madrid, Reus, 1956.

Consejo General del Poder Judicial, *La justicia dato a dato: año 2015. Estadística Judicial*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2016.

Diario ABC, <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/1947/08/20/008.html>, miércoles 20 agosto de 1947.

- <http://hemeroteca.sevilla.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/sevilla/abc.sevilla/1956/04/21/034.html>, sábado 21 de abril de 1956.

Díez-Picazo, Luis, “Los llamados contratos forzosos”, en *Anuario de Derecho Civil*, vol. 9, nº 1, 1956.

Dou y de Bassols, Ramón Lázaro de, *Instituciones del derecho público general de España con noticia del particular de Cataluña y de las principales reglas de gobierno en cualquier estado*, Tomo III, Madrid, Oficina de don Benito García y compañía, 1801.

Escruche, Joaquín, *Diccionario Razonado de legislación civil, penal, comercial y forense*, Valencia, Imprenta de J. Ferrer de Orga, 1838.

Fabié Escudero, Antonio María, *Disertaciones jurídicas sobre el desarrollo histórico del derecho, sobre las bases del código civil y sobre la organización de los tribunales*, Madrid, Imprenta de la Revista de Legislación, 1885.

Ferreiro, Fernando, *El arrendamiento de la propiedad urbana*, Valladolid, Libertad, 1947.

Gallardo Rueda, Arturo, “Los problemas de la Ley de Arrendamientos Urbanos”, en *Anuario de Derecho Civil*, vol. 1, nº 1, 1948.

- “Modificación de la ley de arrendamientos urbanos”, en *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, nº 77, 1949.

García Goyena, Florencio, Aguirre, Joaquín, *Febrero o librería de jueces abogados y escribanos. Comprensiva de los códigos civil, criminal y administrativo, tanto en la parte teórica como en la práctica, con arreglo en un todo a la legislación hoy vigente*, Tomo IX, Madrid, Gaspar y Roig, 1842.

García Royo, Amando, *Tratado de arrendamientos urbanos*, Volumen II, Madrid, Gráficas voluntas, 1947.

Gómez de la Escalera, Carlos, *La prórroga forzosa tras el "Decreto Boyer"*, Madrid, Tecnos, 1993.

Gutiérrez Fernández, Benito, *Códigos ó estudios fundamentales sobre el derecho civil español*, Tomo Cuarto, Madrid, Librería de Sánchez, 1871.

Instituto Nacional de Estadística, *Censo de edificios y viviendas*, Tomo I, Madrid, Hijos de E. Minuesa, 1950.

- *Censo de Población y Viviendas 2011*, http://www.ine.es/censos2011_datos/cen11_datos_inicio.htm, de 18 de abril de 2013.

- *Censo de Población y Viviendas 1991*, <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fe243&file=inebase&L=0>, de 1 de marzo de 1991.

Inurrieta Beruete, Alejandro, *Mercado de vivienda en alquiler en España: más vivienda social y más mercado profesional*, Madrid, Fundación Alternativas, 2007.

Lacasa Coarasa, José María, "El arrendamiento forzoso", en *Revista General de Derecho*, 1947.

Novísima Recopilación de las Leyes de España dividida en XII Libros. En que se reforma la Recopilación publicada por el Señor Don Felipe II en el año 1577, reimpressa últimamente en el 1775. Y se incorporan las pragámaticas, cédulas, decretos, órdenes y resoluciones Reales, y otras providencias no recopiladas y expedidas hasta el 1804. Mandada formar por el Señor Don Carlos IV, Madrid, 1805.

Llanas de Niubó, Renato, Llamas Pérez, Ángel, *Ley de arrendamientos urbanos de 31 de diciembre de 1946: exposición y comentarios*, Barcelona, Talleres Gráficos Agustín Núñez, 1947.

López de Tovar, Gregorio, *Las Siete Partidas del sabio rey Don Alonso el Nono, glosadas por el licenciado Gregorio López, del Consejo Real de Indias de S.M.*, Tomo II, que contiene la IIIª, IVª y Vª Partida, Madrid, Oficina de Benito Cano, 1789.

Lucas Fernández, Francisco, "Comentario al artículo 1556", en Ministerio de Justicia, *Comentario del Código Civil*, Tomo II, Madrid, Ministerio de Justicia, 2011.

Maluquer de Motes, Carlos Juan, *La Fundación como persona jurídica en la codificación civil: de vinculación a persona*, Barcelona, Edicions Universitat de Barcelona, 1983.

Marín García, Ignacio, Milà Rafel, Rosa, "El alquiler forzoso de la vivienda desocupada", en *Indret*, nº 2, 2007.

Montero Palacios, Francisco, "El no uso como causa de desahucio en la L.A.U.", en *Revista de Derecho Privado*, Junio, 1953.

Moreu Carbonell, Elisa, "Sanción y expropiación de viviendas deshabitadas por incumplimiento de su función social o en circunstancias de emergencia social", en Alonso

Pérez, María Teresa (dir.), *Vivienda y crisis económica (Estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica)*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014.

Muñoz y Núñez de Prado, Jesús, “Los contratos de arrendamiento legalmente prorrogados”, en *Revista de Derecho Privado*, nº 40, 1956.

Ortego Gil, Pedro, *Las casas baratas*, Madrid, Iustel Publicaciones, 2006.

Pascual Nieto, Gregorio, “La disposición transitoria 23 de la ley de arrendamientos urbanos”, en *Boletín de Justicia Municipal*, nº 146, 1949.

Peña Bernaldo de Quirós, Manuel, *El Anteproyecto de Código Civil Español (1882-1888)*, Madrid, Colegios Notariales de España, 2006.

Reyes, Roberto, “La Nueva Ley de Arrendamientos Urbanos”, en *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, 1947.

Reyes, Roberto, Gallardo, Arturo, *Ante la novísima ley de arrendamientos urbanos*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1948.

Rodríguez y Rodríguez de Acuña, Fernando, *Los arrendamientos urbanos. Crítica y Reforma*, Madrid, Montecorvo, 1982.

Sánchez Román, Felipe, *Estudios de derecho civil: según los principios, los precedentes y cuerpos legales del antiguo derecho de Castilla, las leyes civiles generales, las especialidades de las legislaciones forales, la jurisprudencia del Tribunal Supremo y el Código civil e Historia general de la legislación española*, Tomo IV, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, 1899.

Sánchez, Santos, *Colección de pragmáticas, cédulas, provisiones, autos acordados, y otras providencias generales expedidas por el Consejo Real en el reinado del señor don Carlos IV*, Tomo Primero, Madrid, Imprenta de D. Josef del Collado, 1805.

Sanponts y Barba, Ignacio, Martí de Eixalá, Ramón, Ferrer y Subirana, José, *Las siete partidas del sabio rey Don Alfonso el IX: con las variantes de mas interés, y con la glosa del Lic. Gregorio Lopez, del Consejo Real de Indias de S. M., vertida al castellano y estensamente adicionada con nuevas notas y comentarios y unas tablas sinópticas comparativas, sobre la legislación española, antigua y moderna, hasta su actual estado*, Tomo III, Barcelona, Imprenta de Antonio Bergnes y c^a, 1843.

Simón Moreno, Héctor, “El cumplimiento del derecho a la vivienda en España. Especial referencia a la asequibilidad, estabilidad y accesibilidad en el acceso a la vivienda”, en *CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, nº 169, 2015.

Trilla Bellart, Carme, “La ley del derecho a la vivienda: aspectos más destacados”, en *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 38, 2009.

Argelich Comelles. *La evolución histórica del arrendamiento forzoso de vivienda: de la imposición a la..*

Viso, Salvador del, *Lecciones elementales de derecho civil*, Tomo III, Del derecho de las personas para exigir de otro lo que se debe: o sea de las obligaciones, Valencia, Juan Mariana y Sanz, 1870.

Zaforteza Socías, José María, *La prórroga forzosa y su denegación en los arrendamientos urbanos anteriores al 9 de mayo de 1985*, Barcelona, J. M. Bosch Editor, 2005.

Zurita Martín, Isabel, *Préstamo hipotecario, ejecución y dación en pago*, Las Rozas, La Ley, 2014.