

Decreto-ley de 23 de diciembre de 1954, sobre declaración de rentas urbanas a la Hacienda pública

GABRIEL GARCIA CANTERO

Doctor en Derecho. Juez Comarcal, Alumno de la Escuela Judicial

SUMARIO: Antecedentes legislativos del artículo 133 de la Ley de Arrendamientos Urbanos.—El artículo 133 del texto articulado de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 31 de diciembre de 1946.—La declaración del arrendador a la Hacienda fuera de plazo, y el derecho del arrendatario a reducir la renta.—Finalidad del Decreto-ley de 23 de diciembre de 1954.—La moratoria fiscal.—Estas declaraciones fiscales paralizan el derecho del inquilino a reducir la renta.—¿Qué duración temporal tienen las normas de este Decreto-ley?—Disposición derogatoria.—¿Reforma o supresión del artículo 133 de la Ley de Arrendamientos Urbanos?

Juzgamos de importancia para propietarios e inquilinos de fincas urbanas lo dispuesto en el Decreto-ley de 23 de diciembre de 1954, cuyo texto es el siguiente:

«A fin de evitar que el mantenimiento incondicionado del tenor literal del artículo 12 de la Ley de Reforma Tributaria, de 16 de diciembre de 1940, y su trasunto, el 133 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, de 31 de diciembre de 1946, acabe desnaturalizando las finalidades fiscales perseguidas por ambos preceptos y sacrificio de los intereses de la Hacienda Pública, se hace preciso complementar aquéllos con normas que, dotándolos de flexibilidad temporal, fortalezcan su eficacia y al propio tiempo alivien la situación del contribuyente de buena fe, permitiéndole, durante un plazo prudencial, regularizar su situación tributaria, al modo como ya lo hizo el artículo 14 de la Ley de 31 de diciembre de 1945. Naturalmente, que con la limitación inexcusable de que las nuevas normas carecerán de aplicabilidad a las situaciones creadas por resoluciones firmes o por la iniciación del ejercicio de la facultad que aquellos preceptos complementados entrañaban.

En su virtud, previa deliberación del Consejo de Ministros, y en uso de las facultades conferidas por el artículo 13 de la Ley Constitutiva de las Cortes, dispongo:

Artículo 1.º Los propietarios de fincas urbanas arrendadas que perciban rentas superiores a las que vengan figurando como base de la Contribución Territorial que grava esta riqueza, deberán declarar a la Hacienda, antes del 1 de abril de 1955, las rentas efectivas que perciban, en cuyo caso quedarán exentos de multas

y recargos y del aumento de cuota que correspondiese a época anterior a 1 de enero del expresado año.

Las declaraciones que se presenten al amparo de lo dispuesto en el párrafo anterior o que se hubiesen presentado antes de la publicación de este Decreto-ley, aunque lo hubieran sido fuera del plazo señalado en el Decreto de 21 de mayo de 1943, surtirán plenos efectos siempre que el inquilino o arrendatario no hubiere iniciado el ejercicio de la facultad de novar la renta con anterioridad a la formulación de la respectiva declaración.

Art. 2.º Quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo preceptuado en el artículo anterior, y se autoriza a los Ministros de Justicia y Hacienda para que dicten las normas que exijan la debida ejecución y cumplimiento del presente Decreto-ley, del cual se dará inmediata cuenta a las Cortes.»

Dado en Madrid a 23 de diciembre de 1954.—FRANCISCO FRANCO.

El propietario-arrendador puede encontrarse respecto de la Hacienda Pública, en alguna de las situaciones siguientes (1):

a) Que la renta declarada coincida con la que efectivamente percibe.

b) Que la renta declarada sea inferior a la abonada por el inquilino.

c) Que la renta declarada sea superior a la percibida.

En el primer supuesto el propietario nada tiene que temer, ni por parte del Fisco, ni por parte del inquilino, y tampoco le afectan las normas de este Decreto-ley.

En el tercer supuesto —que ciertamente será raro— el propietario no puede alegar que tributa por renta mayor que la que percibe, al objeto de elevar la renta al inquilino, pues el artículo 127 de la vigente Ley de Arrendamientos Urbanos establece que «la declaración de rentas no crea en favor del arrendador derecho alguno a su aumento».

Es el segundo de los supuestos indicados el que adquiere especial relevancia jurídica, pues, en virtud de lo dispuesto en el artículo 133 de L. A. U. y normas fiscales concordantes, el percibir rentas superiores a las declaradas a la Hacienda constituye un hecho productor de una doble consecuencia jurídica: de un lado, acarrea para el contribuyente incumplidor de sus obligaciones fiscales, sanciones de este tipo; de otro, se le impone una sanción civil rigurosa, pues permite al inquilino ejercitar una facultad, a simple vista exorbitante, ya que le concede la posibilidad de novar el contrato en cuanto a la renta, reduciéndola a la efectivamente declarada, o a la que, si no se formuló declaración, sirviera de base al tributo.

(1) Cfr. REAL DE LA RIVA, Natalio: «La repercusión contributiva en los arrendamientos urbanos», *ADC.*, 1952, V. 4.º págs. 1351 y ss.

Patente está que la primera consecuencia es fiscal, y de la misma naturaleza la ley que la regula; mientras que la segunda es civil, y civil la norma que la establece, sea cualquiera su colocación sistemática (por ejemplo, en una ley de Presupuestos).

Nos enfrentamos, pues, con un supuesto de conexión entre el Derecho civil y el Derecho fiscal.

Recientemente, se nos ha dicho por el profesor Uria (2) que «estamos presenciando el nacer de una nueva rama del Derecho, que presenta carácter social muy pronunciado y que se interfiere en el campo tradicional del Derecho privado, sometiendo al dominio del impuesto situaciones jurídicas reguladas por el Derecho civil y mercantil. Las instituciones tradicionales de estos Derechos son contempladas por la legislación fiscal con un ángulo de visión diferente».

El propio autor ha expuesto insuperablemente la influencia de la ley fiscal sobre el Derecho mercantil, comprobable, por ejemplo, en la exigencia del papel sellado en la letra de cambio; ha tratado, asimismo, de la deformación de la técnica jurídica mercantil causada por el deseo de evitar la presión fiscal, a veces excesiva; nos ha hablado, finalmente, de la función precursora del Derecho fiscal respecto del mercantil, manifestada, verbigracia, en las sociedades de responsabilidad limitada.

En cuanto a las relaciones entre el Derecho fiscal y civil (3), es indudable que los actos y negocios jurídicos civiles son objeto de tributación, pero tal cosa apenas si interesaba al ordenamiento civil (4); también es cierto que puede comprobarse en ocasiones la misma deformación que acusaba Uria, pues no es raro que una donación se encubra bajo una supuesta venta, aunque ya la Hacienda acostumbra a tomar sus precauciones; no se excluye tampoco que en el campo del Derecho civil (pensemos en las transmisiones de bienes «mortis causa») sea la ley fiscal «uno de los instrumentos más eficaces que puede utilizar el poder público para realizar una política económica de carácter nacional», como dice Uria (5).

Pero el caso que aparece regulado en el artículo 133 de la L. A. U. es enteramente diverso de los hasta ahora contemplados. No se trata, en efecto, de que el Estado pretenda lograr una mejor

(2) URÍA, Rodrigo: «Derecho fiscal y Derecho mercantil», conferencia pronunciada en la Academia Matritense del Notariado el 25 de abril de 1944, publicada en los *Anales de la Academia*, II, pág. 276.

(3) En general poco estudiadas en la doctrina española. Cfr. SÁINZ DE BUJANDA: Artículo sobre «Derecho financiero», en la *Nueva Enciclopedia Jurídica Española*, págs. 461 y ss.

(4) Salvo, en cuanto al ejercicio procesal de los derechos, la necesidad de presentar con la demanda el recibo que acredite el pago de la contribución territorial (arts. 44 a 46 del R. D. de 24 de enero de 1894, 38 de la ley del Catastro de 23 de marzo de 1906 y concordantes), industrial (art. 61 del Reglamento de 28 de mayo de 1806, texto refundido por R. O. de 1.º de enero de 1911), derechos reales (arts. 34 de la Ley y 186 del Reglamento de 1941) y timbre (arts. 219 y 223 de la Ley del Timbre).

(5) Loc. cit., pág. 285.

distribución de la riqueza, a través del impuesto; tampoco de que someta a tributación negocios jurídicos que antes no lo estaban. Se trata de que unos hechos que durante mucho tiempo sólo eran tenidos en cuenta por las leyes fiscales, a partir de determinado momento producen, o son susceptibles de producir, consecuencias de orden civil.

Esta doble sanción de unos mismos hechos por dos ordenamientos distintos, ha dado lugar en su aplicación a ciertas estridencias y conflictos, pues no siempre el Derecho civil y el fiscal van al unísono, y no cabe desconocer que su técnica es diversa.

El Decreto-ley que vamos a comentar, modifica —siquiera sea transitoriamente— uno de los puntos en que la jurisprudencia del Tribunal Supremo se había pronunciado con mayor uniformidad, si bien, debe reconocerse que por parte de la doctrina ha sido muy controvertido. Además, parece que la orientación que inicia esta disposición va a ser seguida en la nueva ley de Arrendamientos Urbanos, que se anuncia como próxima. Por todo ello, nos detendremos en la exposición de los antecedentes del artículo 133 de L. A. U., antes de entrar a analizar el contenido del Decreto-ley de 23 de diciembre de 1954.

Antecedentes legislativos del artículo 133 de la ley de Arrendamientos Urbanos.—Podemos remontarnos hasta el Real Decreto de 1.º de enero de 1926 cuyo artículo 1.º, letra f), dispuso: «No serán inscribibles, ni aun inscritos surtirán efectos, los contratos de arrendamiento en que se estipule una renta superior a la declarada o consignada en las oficinas de Hacienda a efectos tributarios, salvo que simultáneamente se dé el alta correspondiente a la diferencia y se acredite así ante el Registrador con el recibo correspondiente. Tampoco podrá el arrendador ejercitar acciones encaminadas al cobro de una renta superior a la catastrada o amillarada».

De las dos sanciones que aquí se establecen, no cabe duda que la más eficaz teóricamente es la segunda. Pero es sabido la resistencia de nuestra práctica jurídica a condicionar el ejercicio judicial de los derechos civiles al cumplimiento de requisitos fiscales. No puede extrañarnos, pues, que la doctrina diga de la disposición transcrita, que «no llegó a insertarse en la realidad» (6).

Fundamentales son en esta materia, las disposiciones de la ley de Reforma Tributaria de 16 de diciembre de 1940. Su artículo 10 estableció que «en el plazo que fije la Administración, cada propietario de finca urbana que figure en el Registro fiscal comprobado, si está arrendada en todo o en parte, presentará a la Hacienda un estado, autorizado con su firma, en el que consignará la relación completa de productos anuales de la finca por todos conceptos, cuarto por cuarto, local por local, computándose por

(6) FLORES MICHEO, R.: «Modificación de renta urbana por motivos fiscales», *RDP.*, 1948, pág. 212.

su renta corriente los locales desalquilados... En el caso de que parte de la finca estuviere habitada por el propietario, se computará como producto de dicha parte una cantidad igual al alquiler satisfecho por el arrendatario de parte semejante. Si hubiese varios arrendatarios de parte semejante se tomará como módulo el alquiler más barato.

El incumplimiento de la Orden dará lugar a la imposición de multa, que podrá alcanzar hasta otro tanto de la cuota anual de urbana satisfecha por razón de la finca respectiva.

En el artículo 12 de la misma ley se dispuso que «los inquilinos tendrán derecho a consultar el estado presentado por el propietario con quien les ligue contrato de arrendamiento.

Si el estado a que se refiere el artículo 10 imputara a uno o más cuartos o locales renta anual inferior a la efectivamente satisfecha por todos los conceptos, cada inquilino afectado tendrá derecho, cualesquiera que sean los pactos o contratos que le ligen con el dueño, a limitar su alquiler por todos los conceptos a la cifra figurada en el estado, entendiéndose al efecto novado el contrato. El propietario no podrá enervar la acción del inquilino, intentando con posterioridad la rectificación del líquido».

Sobre estos artículos transcritos de la ley de Reforma Tributaria, está construida toda la doctrina del artículo 133 de L. A. U.; la obligación puramente fiscal declarada en el artículo 10, no constituye novedad, pues ya desde el artículo 45 del Reglamento de 30 de septiembre de 1885, pasando por el artículo 1.º del Real Decreto de 10 de agosto de 1923, venía estableciéndose así; lo rigurosamente nuevo era el derecho concedido al inquilino en el artículo 12, párrafo primero, accesorio y complementario del establecido en el párrafo segundo, de reducir la renta por todos los conceptos a la cifra figurada en el estado que el propietario viene obligado a presentar, sin que quepa enervarlo intentando «con posterioridad» la rectificación del líquido.

Observemos que el citado artículo 10 empieza diciendo «en el plazo que fije la Administración». Este plazo está fijado por el Decreto de 21 de mayo de 1943; su artículo 1.º limita la obligación de declarar a Hacienda los aumentos de renta «siempre que el aumento represente una alteración superior al 5 por 100», y la extiende «tanto a los propietarios de fincas incluidas en Registros fiscales comprobados, como a los de las comprendidas en los no comprobados», añadiendo que «la declaración será presentada... dentro del trimestre natural en que se lleva a cabo el aumento de renta y surtirá efectos contributivos desde el trimestre natural siguiente»; en el artículo 3.º se prevé la posibilidad de aumentar la renta conforme a la vigente legislación de arrendamientos urbanos, pero se añade una importante declaración, que ha pasado literalmente al artículo 127 de la L. A. U.; en el artículo 4.º se establece un régimen especial para las variaciones de orden físico que den lugar a aumento en la renta; en el 5.º se determinan las

sanciones de orden fiscal para el propietario incumplidor o mal cumplidor de sus obligaciones para con la Hacienda; y, finalmente, en el 6.º se da el concepto fiscal de renta, entendiéndose por tal «la cantidad total que el propietario perciba del inquilino como precio del disfrute o posesión de la finca urbana, con inclusión de todos los servicios complementarios de que goce el usuario por razón de tal», enunciándose por vía de ejemplo las cantidades que se abonan separadamente por calefacción, agua, luz y portería.

El artículo 14 de la ley de Presupuestos del Estado de 31 de diciembre de 1945, constituye un directo antecedente del Decreto-ley de 23 de diciembre de 1954, pues establece, casi con sus mismos términos, una moratoria fiscal; dice así: «Los propietarios de fincas urbanas arrendadas que perciban rentas superiores a las que vengan figurando como base de la contribución territorial que grava esta riqueza, deberán declarar a la Hacienda, antes de 1.º de marzo de 1946, las rentas efectivas que perciban, en cuyo caso quedarán exentos de multas y recargos y del aumento de cuota que correspondiese a la época anterior a 1.º de enero del expresado año, entendiéndose que a partir de aquella fecha los inquilinos podrán limitar su alquiler a la cifra declarada por el propietario, o a la que, si no formuló declaración de rentas, sirva de base al tributo, entendiéndose al efecto novado el contrato.»

El párrafo segundo de este artículo 14, reproduce el mismo párrafo del artículo 3.º del Decreto de 21 de mayo de 1943, si bien con una ligera modificación: «Las rentas declaradas no crean a favor del propietario derecho alguno que esté en contradicción con las disposiciones reguladoras de los arrendamientos de fincas urbanas.»

El párrafo tercero del propio artículo 14 establece las sanciones fiscales por el incumplimiento de la obligación que en él se establece.

Notemos que el plazo que aquí se otorga a los propietarios es de dos meses, mientras que en el Decreto-ley de 23 de diciembre de 1954 es de tres; y que se dejan en aquél expresamente subsistentes, pasado dicho plazo, las disposiciones del artículo 12 de la Ley de 1940 con una ligera modificación que recoge el 133 de L.A.U.

Una Orden de 14 de marzo de 1946, ordena el archivo de las declaraciones presentadas al amparo del artículo 14 de la Ley de 31 de diciembre de 1945, siempre que el aumento declarado sea inferior al 5 por 100 (art. 1.º), de acuerdo con el artículo 1.º del Decreto de 31 de mayo de 1943, que se declara en el Preámbulo de «carácter general y permanente». Pero si se expiden certificaciones de las rentas declaradas (lo serán con referencia a la última declaración presentada), aunque hubiere sido archivada (artículo 2.º) (7).

(7) En cuanto a la necesidad de tener declarada a Hacienda la renta verdadera para poder repercutir los aumentos de contribución, véase el artículo 2.º del Decreto de 11 de enero de 1946.

El artículo 133 de la ley de Arrendamientos Urbanos de 31 de diciembre de 1946.—Sucintamente expuestos los precedentes legislativos, no resulta difícil interpretar el artículo 133 de la L. A. U., pues se dispone de todos los elementos que han servido para estructurarlo. De no seguir este proceso, la labor interpretativa ofrece algunas dificultades, pues debe reconocerse que su redacción no responde a una técnica impecable, ni aun desde el punto de vista gramatical.

Veamos, primeramente, qué es lo que dice este discutido precepto:

«Artículo 133. El derecho del arrendador a las elevaciones que este capítulo autoriza podrá ejercitarlo en cualquier tiempo. Pero si le fueren abonadas rentas superiores a las que figuren como base de la contribución territorial, y en los plazos establecidos en las leyes fiscales no declarase a la Hacienda las que efectivamente perciba, los arrendatarios de vivienda o local de negocio podrán limitar el pago de sus alquileres a las cantidades declaradas, o a las que si no se formuló declaración, sirviesen de base al tributo, entendiéndose en estos casos novado el contrato en cuanto a la renta sin necesidad de acudir a juicio.»

La primera proposición del artículo, no ofrece dificultad; deberá tenerse en cuenta que se trata del capítulo IX de la ley, que versa acerca «de la renta, de su revisión y de la fianza», y que han sido promulgados los Decretos de 17 de mayo de 1952 y 6 de marzo de 1953.

La segunda proposición del 133 está unida a la primera por la partícula «pero», que no contribuye ciertamente a dar claridad, pues ambas proposiciones bien podían haber figurado en dos artículos diferentes.

La fórmula utilizada recoge en parte lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de 16 de diciembre de 1940 y en el 14 de la de 31 de diciembre de 1945, pero no los reproduce literalmente, sino que les da una nueva redacción. Ello plantea el problema de su posible derogación por el artículo 133 de la ley de Arrendamientos Urbanos. Conforme a la disposición transitoria 27 de ésta, («a partir del día en que se publique en el «Boletín Oficial del Estado» el texto articulado de esta ley, quedarán derogadas todas las disposiciones especiales dictadas en materia de arrendamientos urbanos», de lo cual se deduce la subsistencia de las citadas normas, por ser de naturaleza fiscal la ley en que están recogidas.

Por otro lado, el artículo 133 es un precepto de naturaleza civil, pero que recoge en su supuesto un hecho fiscal al referirse al arrendador que «en los plazos establecidos en las leyes fiscales» no declarase a la Hacienda las rentas que perciba, lo cual constituye una remisión a los plazos que en cada momento establezcan las leyes de esta clase; plazo que en este momento está regulado en el artículo 1.º del Decreto de 21 de mayo de 1943.

Bien puede afirmarse que este precepto constituye un instru-

mento poderoso en la lucha contra el fraude fiscal; seguramente, el más eficaz de los utilizados hasta ahora por el Fisco, y que, perdido en disposiciones fiscales poco divulgadas, ha adquirido auténtica popularidad al incluirse en la Ley de Arrendamientos Urbanos. Pronto lo vió la doctrina, y así, García Royo (8) nos dice que se trata «de uno de los preceptos más importantes de la L. A. U., tanto por la facultad que otorga, como por la formidable posibilidad de hacerla efectiva», agregando que «se inspira en el deseo de sancionar al arrendador que defrauda al Estado al declarar productos o beneficios inferiores a los que realmente percibe, concediendo a los ocupantes arrendaticios la posibilidad interesada y egoísta de colaborar en la represión de este fraude a través de la amenaza potencial que pesa sobre aquéllos».

También debe reconocerse que la doctrina, casi sin excepción, no lo ha juzgado con simpatía, alegándose por Fuentes Lojo (9) «la dureza del mismo», y, en el mismo sentido, por Rivero de Andrea (10), que «las consecuencias de la aplicación de los preceptos legales comentados resultan en verdad un poco duras y desproporcionadas con la falta cometida por el propietario». Más resueltamente se le enfrentan, Flores Micoche (11), afirmando que «la injusticia del propietario no autoriza ni legitima otra injusticia por parte del inquilino, que al reducir la renta por bajo del efectivo valor en uso del local destruye la conmutatividad del contrato»; Nart (12), que repite casi sus mismas palabras, y Martín-Retortillo (13), que dice haber tenido este precepto consecuencias «altamente perturbadoras», pues el propietario exige, para precaverse, una prima de entrada, siendo en su opinión más justo «elevar la renta manifestada en Hacienda a la pactada y convenida en el nuevo contrato», pues «no es serio llegar a la novación de un contrato como recompensa y premio a un arrendatario que aceptó y convino una renta».

En nuestra opinión, no aciertan los autores que critican a este precepto, por ir contra la conmutatividad del contrato. Como dice Fuenmayor (14), «distinto fin persigue el artículo 133 de la Ley de Arrendamientos Urbanos. No mira este precepto a tutelar la equivalencia de prestaciones, sino a conseguir—con la colaboración interesada del arrendatario—un aumento en la recaudación de Hacienda». El punto de vista del legislador no es el de la justicia con-

(8) II, 1.º, pág. 479.

(9) «Suma de arrendamientos urbanos», pág. 272.

(10) RIVERO DE ANDREA, Fernando: «La declaración de rentas a la Hacienda y la novación del contrato por el inquilino», *RDP*, 1954, pág. 412.

(11) *Loc. cit.*, pág. 212.

(12) NART, Ignacio: «Ex arrendamientos», *ADC*, 1951, IV, 3.º, pág. 925: «La injusticia del propietario que defrauda a la Hacienda no puede justificar la del inquilino, que menoscaba la contraprestación debida.»

(13) MARTÍN-RETORTILLO, Cirilo: «Régimen jurídico de arrendamientos urbanos», *RJC*, 1953, págs. 34 y ss.

(14) FUENMAYOR, Amadeo: «La equivalencia de las prestaciones en la legislación de arrendamientos», *ADC*, 1950, III, 4.º, pág. 1207, nota 34.

mutativa, sino el de esa otra especie de justicia que obliga a todos los ciudadanos del Estado a contribuir proporcionalmente al sostenimiento de las cargas públicas; y como en España el fraude fiscal parece tener grandes proporciones, por razones de bien común permite que se altere la conmutatividad del contrato de arrendamiento, concediendo al arrendatario como premio a su colaboración con la Hacienda Pública, una rebaja en la renta. Claro es que, en buena doctrina, este derecho de novar el contrato en cuanto a la renta «ope legis» debe tener un carácter excepcional, en tanto en cuanto persista el fraude fiscal. Y es ingenuo, por otro lado, pensar que el arrendatario cooperaría a la función fiscal si no obtuviera recompensa alguna.

Sin detenernos a examinar el mecanismo del artículo 133, sólo nos interesa destacar que, de todos los problemas a que en la práctica ha dado lugar (15), merece especial mención, por su conexión con el Decreto-ley de 23 de diciembre de 1954, el suscitado por la extemporánea declaración del arrendador a la Hacienda.

La declaración del arrendador a la Hacienda fuera del plazo y el derecho del arrendatario a reducir la renta.—Nos interesa, en primer lugar, determinar a qué plazo remite el artículo 133. Sin duda, al consignado en el párrafo tercero del artículo primero del Decreto de 21 de mayo de 1943, que dice: «La declaración será presentada en las Administraciones de Propiedades y Contribución Territorial, o, donde no tenga órgano directo la Administración, en los respectivos Ayuntamientos, dentro del trimestre natural en que se lleve a cabo el aumento de renta, y surtirá efectos contributivos desde el trimestre natural siguiente.»

Esta cuestión del plazo es un ejemplo de cómo, sirviendo un mismo hecho, de supuesto para dos ordenamientos distintos—en este caso, el civil y el fiscal—, no siempre las técnicas de aplicación coinciden.

En efecto, la doctrina (16) y la práctica tributaria han venido entendiendo que este trimestre natural es el que comienza el 1 de enero, 1 de abril, 1 de julio y 1 de octubre de cada año, para finalizar, respectivamente, el 31 de marzo, el 30 de junio, el 30 de septiembre y el 31 de diciembre.

Por su parte, el Tribunal Supremo ha declarado en la Sentencia de 27 de marzo de 1952, confirmada por las de 1 de mayo de 1953 y 9 de julio del mismo año, que debe entenderse por trimestre natural el plazo de noventa días siguientes a la fecha del contrato. Doctrina que reputamos acertada, por cuanto que concede a todo propietario el mismo espacio de tiempo para cumplir sus obligaciones con la Hacienda, lo cual no sucedería de aceptar la interpretación fiscal de trimestre natural (17).

(15) Una buena exposición en la excelente obra de FUENTES LOJO, cit., págs. 272 y ss.

(16) Cfr. RIVERO DE ANDREA: loc. cit., págs. 406 y ss.

(17) Nos parece poco convincente la explicación que da RIVERO DE AN-

La doctrina está de acuerdo en que si el propietario no cumple en esos tres meses la obligación de declarar a la Hacienda la renta que percibe, el arrendatario puede obtener la novación de su contrato reduciendo la renta a la efectivamente declarada o a la que sirva de base al tributo, aunque con posterioridad al ejercicio de este derecho el propietario declare la renta verdadera a la Hacienda, incluso con efecto retroactivo (18). Pero ¿qué sucederá si ese «ponerse a bien con la Hacienda» ha ocurrido después del trimestre natural, pero antes que el inquilino ejercite su facultad novadora? (19).

Podemos examinar esta cuestión tal como se ha resuelto por la doctrina, primero, y luego por la jurisprudencia.

En aquélla existe división de opiniones. No está claro lo que opina Bellón (20) al afirmar que al propietario «no le servirá una declaración en cualquier tiempo, y menos realizada luego que el arrendatario haya utilizado el derecho que este precepto (el 133) le trae». Pero se inclinan francamente por la no realización de la novación Flores Micheo y Querol Giner; el primero dice que «si el arrendatario rectifica el incumplimiento fiscal antes que el inquilino, fundándose en (el artículo 133), produzca mediante su declaración unilateral de voluntad la modificación del contrato, destruye por su base el derecho potestativo del arrendatario y hace imposible la novación modificativa» (21); el segundo alega como razones que abonan esta misma solución: que este precepto tiene indudables miras fiscales, que de admitir otra interpretación se cierra al propietario el camino del arrepentimiento, que supuesta la finalidad fiscal del precepto es absurdo dar lugar a la novación si esa correlación ya está establecida, que el inquilino que deja transcurrir el tiempo inactivo se convierte en cómplice del propietario burlador (22).

Se inclinan, en cambio, por la irrelevancia de la declaración del

DREA (loc cit., pág. 407), cuando dice: «No hay propietario tan poco conocedor de sus derechos y obligaciones que consigne como fecha de un contrato el último día del tercer mes del trimestre, cuando nada le impide fecharlo al día siguiente».

(18) Cfr. ALVAREZ GUERRA, Fernando: «Comentarios a la Ley de Arrendamientos urbanos de 31 de diciembre de 1946», Cáceres, s. f., pág. 181; CARNICERO ESPINO, Jesús, y GARRALDA Y VALCÁRCE, José: «Arrendamientos urbanos», Logroño, 1947, pág. 236; BELLÓN CÓMEZ, Ildefonso: «Régimen legal de los arrendamientos urbanos», 2.ª ed., Madrid, 1949, pág. 376; FERREIRO, Fernando: «El arrendamiento de la propiedad urbana», 2.ª ed., Valladolid, s. f., página 253; VÁZQUEZ, Antonio: «Comentarios a la Ley de Arrendamientos urbanos», Madrid, s. f., pág. 169, GARCÍA ROYO, Amando: loc. cit.

(19) No nos referimos, claro es, a los problemas que pueden derivarse de la distinta conceptualización del trimestre por parte de la Hacienda y del Tribunal Supremo y que pueden originar el que una declaración sea válida para producir unos efectos y extemporánea para otros.

(20) Loc. cit., pág. 376.

(21) Loc. cit., pág. 217.

(22) Artículo publicado en el «Boletín de Información del Ministerio de Justicia» el 15 de septiembre de 1949.

arrendador fuera del plazo de Rivero de Andrea y Fuentes Lojo. El primero sostiene (23) que, «nacido el derecho del inquilino para pedir la revisión de la renta por haber transcurrido el plazo reglamentario sin que el propietario presenta a la Hacienda la declaración del aumento, no hay nada que evite la novación, ni la declaración posterior, ni la investigación por la Hacienda, ni aun el pago de la contribución atrasada». El segundo expone las razones de una y otra tesis, enumerando entre las negativas las siguientes (24): que no tendría sentido la frase «en los plazos establecidos en las leyes fiscales», que de otra suerte se harían prácticamente imposibles las reducciones de renta al conocer el propietario con unos días de antelación la voluntad del inquilino; después de hacer referencia a la jurisprudencia del Tribunal Supremo que luego expondremos, se inclina por la mencionada posición.

Supuesta la vigencia del artículo 12 de la Ley de Reforma Tributaria, no cabe otra solución que negar virtualidad a toda clase de declaraciones extemporáneas del arrendador, ya se hagan antes de que el inquilino ejercite su derecho a novar el contrato, ya posteriormente.

En este sentido se ha manifestado reiterada y uniformemente la jurisprudencia del Tribunal Supremo en Sentencias de 23 de febrero de 1948, 16 de diciembre de 1950, 10 y 20 de febrero de 1951, 21 de mayo y 9 de julio de 1953, 7 de abril y 28 de junio de 1954. De todas ellas sólo expondremos algunas de las más expresivas.

En la de 23 de febrero de 1948, con posterioridad a la fecha del contrato, y transcurrido el trimestre natural (25), se verificó una comprobación catastral a consecuencia de la cual se asignó al inmueble arrendado una renta igual que la efectivamente abonada por el inquilino. El Supremo declara que «el hecho de que con posterioridad al arriendo originario de la litis se practicara una comprobación catastral... no enerva la acción del inquilino encaminada a reducir el alquiler»; pero va más lejos todavía, y, anunciando su criterio para el futuro, dice: «porque a este fin no tienen eficacia esas nuevas valoraciones realizadas por el Servicio del Catastro en favor de los intereses del Tesoro, ni siquiera las rectificaciones que «a posteriori» pueden solicitar los propietarios, con miras quizá lucrativas y en daño de los inquilinos».

El caso resuelto por la sentencia de 9 de julio de 1953 es, en este aspecto, un supuesto límite; se trataba, en efecto, de una de-

(23) Loc. cit., pág. 410

(24) Loc. cit., pág. 276.

(25) En cambio, si esa comprobación registral se verifica dentro del plazo, a los efectos del artículo 133, es como si el propietario hubiera efectuado la declaración, «pues no es justo ni equitativo aplicar al propietario la sanción civil de reducción de la renta cuando la contribución, por actos de la Hacienda verificados en el periodo señalado para la declaración, resulta debidamente rectificadas». (Sentencia de 27 de marzo de 1952.)

claración hecha por el propietario a la Hacienda *un día después* de los noventa, y el Supremo la considera declaración tardía y, por tanto, irrelevante para enervar la acción del inquilino ejercitada posteriormente a esa declaración, sentando que, «no habiéndose hecho la declaración en tiempo hábil, es procedente la acción revisora entablada por el inquilino» (26).

A idéntica solución se llega en la sentencia de 27 de abril de 1954, en la que se trataba de un contrato de arrendamiento concertado el 1 de julio de 1947, y en el que el propietario declaró a la Hacienda la renta el 1 de noviembre de 1949, ejercitándose el derecho a reducirla varios meses después.

Finalmente, expondremos el caso contemplado por la reciente sentencia de 28 de junio de 1954: se había concertado el arrendamiento el 30 de septiembre de 1947, y el arrendador hizo la declaración el 4 de octubre de 1948, ejercitándose después por el arrendatario su derecho a reducirla. El Juzgado de Primera Instancia no accedió a la demanda del inquilino, sentencia que confirmó la Audiencia; pero el Supremo da lugar al recurso, declarando que el artículo 133 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, «conforme a reiterada jurisprudencia de esta Sala..., es aplicable en todos los casos en que se dé esta falta de conformidad entre la renta declarada y la renta satisfecha, siempre, naturalmente, que el propietario no hiciere la aludida declaración dentro del plazo de los tres meses naturales señalados por las disposiciones fiscales, y sin que sea obstáculo a la aplicación de esta sanción de carácter civil para el propietario el que se dé carácter retroactivo a la declaración verificada tardíamente» (27).

Ciertamente pueden parecer duras las consecuencias de la doctrina expuesta, sobre todo si se examinan algunos casos concretos (propietario olvidadizo, nuevo comprador que desconoce la situación tributaria de la finca, declaración efectuada un día después del trimestre, etc.); también puede parecer que se quita todo estímulo al arrendador para declarar su verdadera situación a la Hacienda, con lo cual puede estimarse frustrado el fin de la ley de obtener una mayor recaudación.

En el primer sentido se pronuncia Rivero de Andrea (28), al estimar que «tal derecho de revisión no debe existir cuando ya el propietario, aunque haya sido fuera del plazo, hubiese presentado la declaración exacta», pues de otro modo parece que el artículo 133 estaría destinado «a proporcionar un lucro permanente

(26) Por otro lado, en el caso del pleito se había demostrado la mala fe del inquilino, el cual soberrraspó el documento en que se había concertado el arriendo para variar la fecha, y por ello el T. S. manda proceder criminalmente contra él.

(27) Se declara asimismo que «la desproporción o diferencia entre la renta declarada y la contractual no autoriza a los Tribunales para dejar de aplicar los preceptos legales por no deducirse de ellos la mencionada excepción».

(28) Loc. cit., págs. 412 y 413.

al inquilino a costa del propietario y de la propia Hacienda, premio inmerecido para uno y castigo desproporcionado para otro, por una falta de carácter fiscal que se encuentra ya sancionada en otras disposiciones, aparte de que la Hacienda cuenta con órganos suficientes para descubrir la defraudación sin necesidad de acudir a la recluta de voluntarios, cuya acción sólo a ellos reporta beneficio».

Pero a estas objeciones acaso pudiera oponerse: que en muchas ocasiones esa posterior declaración del propietario es interesada; que al precepto se restaría mucha fuerza de admitir la eficacia, obstativa de la novación, de una declaración extemporánea del propietario; que quizá el pensamiento del legislador fué conseguir no ya una efectiva subida en la recaudación, sino la educación del contribuyente por medio de la amenaza de una enérgica sanción (29), y, finalmente, que a la Hacienda interesa no sólo evitar el fraude, sino que el pago de los impuestos se produzca en el momento en que cuenta con ellos.

En resumen, creemos que la postura acertada es ésta: la interpretación que hace el Tribunal Supremo del artículo 133 en el supuesto de declaración del arrendador fuera de plazo, es ajustada a derecho. Si las consecuencias que se derivan de ella parecen excesivamente duras, modérense por vía legislativa.

Y esto es lo que ha perseguido el Decreto-ley de 23 de diciembre de 1954.

Finalidad del Decreto-ley de 23 de diciembre de 1954.—Está claramente expresada en su preámbulo: «evitar la desnaturalización de las finalidades fiscales perseguidas por el artículo 133 de la Ley de Arrendamientos Urbanos y normas concordantes y el sacrificio de los intereses de la Hacienda Pública», que se producirían del mantenimiento incondicionado de esos preceptos. A este propósito se concede una moratoria fiscal (párrafo primero del artículo primero), y se suspende la aplicación—ya veremos por cuanto tiempo—de la doctrina jurisprudencial expuesta sobre la declaración extemporánea del arrendador (párrafo segundo del artículo primero). No se trata de derogar el artículo 133 de la Ley, sino de aliviar «la situación del contribuyente de buena fe» y de fortalecer la eficacia de ese precepto.

Como sabemos, se produce aquí una íntima relación entre el derecho civil y el fiscal; este último define el supuesto de hecho y marca la finalidad; de aquí una cierta situación de dependencia y de accesoriadad del primero respecto del segundo. Por ello afirmamos antes que mientras se compruebe la existencia de la defraudación fiscal en gran escala, hay razones suficientes para mantener el artículo 133, no obstante destruir la conmutatividad del

(29) Así dice la sentencia de 23 de enero de 1954 que la «novación otorgada a los arrendatarios (actúa) como un incentivo para cooperar a que se reflejen, en beneficio del Tesoro público, las variaciones experimentadas por los inmuebles».

contrato. Pueden variar las circunstancias—y es de desear varíen—, y entonces el 133 perdía su finalidad. Aun sin eso, puede estimarse necesario atenuar la dureza de las sanciones civiles por el incumplimiento de las obligaciones fiscales. Esto es lo que se persigue en el Decreto-ley que comentamos. Permítasenos dudar, sin embargo, de que con ello «se fortalezca la eficacia» de esos preceptos.

La moratoria fiscal.—Es un beneficio que suele otorgarse a los contribuyentes, unas veces con ocasión de grandes calamidades públicas (inundaciones, incendios, etc.) y otras con cierta periodicidad, al objeto de que el contribuyente descuidado, negligente o meramente incumplidor de sus obligaciones fiscales tenga una oportunidad y un estímulo de regularizar su situación tributaria; para ello se acostumbra a conceder la exención de multas y recargos que en otro caso tendría que abonar.

La presente moratoria tiene un antecedente en la concedida por el artículo 14 de la Ley de 31 de diciembre de 1945; se diferencia en el plazo, que entonces fué de dos meses y ahora es casi de tres. Por lo demás, los términos utilizados son en un todo semejantes.

Pueden beneficiarse de esta moratoria todos los propietarios de fincas urbanas arrendadas que perciban rentas superiores a las que vengan figurando como base de la Contribución Territorial; por tanto, no sólo aquellos propietarios cuyos contratos de arrendamiento estén regidos por la ley especial de Arrendamientos Urbanos, sino todos los que tributen por Urbana.

El plazo para presentar estas declaraciones finaliza el 31 de marzo del corriente año; como este Decreto-ley se publicó en el «Boletín Oficial del Estado» del día 2 de enero, debe pensarse que desde ese mismo día podían presentarse las declaraciones, pues siendo ésta una ley permisiva no rige el plazo de 20 días del artículo 1.º del Código civil. Los propietarios han dispuesto, por tanto, de casi un trimestre para regularizar su situación tributaria por este concepto.

¿Qué sucederá si durante este periodo se establece la renta que verdaderamente se percibe, en virtud de una comprobación catastral?, pues, como dice Real de la Riva (30) «a través de dos cauces principales conoce la Hacienda la situación de los inmuebles: mediante la declaración jurada por alta que hacen los propietarios dando cuenta de la renta que obtienen, y a través de las Oficinas de Catastro Urbano, que con arreglo a los informes técnicos fijan las rentas susceptibles de producir los inmuebles». Dado los términos en que está redactado el párrafo primero del artículo 1.º del Decreto-ley, parece que debe excluirse en tal supuesto la aplicación de los beneficios de la moratoria.

(30) Loc. cit., pág. 1351.

Estas declaraciones fiscales paralizan el derecho del inquilino a reducir la renta.—1.º verdaderamente interesante de este Decreto-ley está contenido en el párrafo segundo del reiteradamente citado artículo 1.º, pues con ello se deroga la doctrina jurisprudencial antes mencionada acerca de la irrelevancia de la declaración del arrendador fuera de plazo, introduciendo una modificación importante en el artículo 133 de L. A. U.

Las declaraciones fiscales acogidas a esta moratoria, aunque hubieran sido presentadas fuera de plazo, surtirán plenos efectos, fiscales y civiles; es decir, tienen la virtualidad de paralizar el derecho que al arrendatario concede el artículo 133 de L. A. U.; creemos que la partícula «aunque» está de sobra, pues si tales declaraciones se presentan dentro de plazo, tienen por sí mismas eficacia bastante para enervar el derecho del inquilino sin que fuera preciso que lo estableciera este Decreto-ley.

Pero la disposición —de innegable naturaleza civil— tiene eficacia retroactiva, pues también se conceden plenitud de efectos a las declaraciones «que se hubiesen presentado antes de la publicación de este Decreto-ley». La única limitación está contenida en el inciso final: «siempre que el inquilino o arrendatario no hubiere iniciado el ejercicio de la facultad de novar la renta con anterioridad a la formulación de la respectiva declaración», limitación que parece razonable, pues en tal supuesto se hubiera adquirido ya el derecho por parte del inquilino, y de extender la retroactividad hasta ese extremo se produciría un ataque directo contra el principio que figura al frente de las disposiciones transitorias del Código civil.

Para que esta limitación juegue, el ejercicio judicial o extrajudicial de la facultad novadora debe haberse producido antes de la declaración, pues de haberse realizado después, la solución es otra. Con todo, creemos que debe establecerse una distinción: en los casos resueltos por sentencia firme con anterioridad a la publicación de este Decreto-ley, la retroactividad del mismo cede ante la cosa juzgada; y ello, aunque el arrendador hubiera presentado su extemporánea declaración a la Hacienda antes de que el arrendatario ejercitara la facultad de novar, como sucedía en los casos resueltos por las sentencias de 9 de julio de 1953, 27 de abril de 1954 y 28 de junio de 1954; ni aún siquiera cabe interponer recurso de revisión en el sentido de la Ley de enjuiciamiento civil. Pero en los demás, la retroactividad se opera, ya se encuentre el pleito en primera o en segunda instancia, ya pendiente de recurso de casación.

Si entendemos que por este Decreto-ley no se prohíbe ejercitar al inquilino su facultad novadora al amparo del artículo 133 de L. A. U., sino que se priva de eficacia al ejercicio *posterior* a la declaración fiscal del propietario al amparo de la moratoria, puede muy bien haberse producido una carrera contra reloj; por parte del propietario, para acogerse a los beneficios del párrafo primero

del artículo 1.º; por parte del inquilino, para ejercitar en tiempo y forma su derecho de reducir la renta.

Vemos, pues, que con esta disposición, sin derogarse el artículo 133 de L. A. U., se atenuan bastante sus rigurosas consecuencias para el propietario.

¿*Qué duración temporal tienen las normas de este Decreto-ley?*—En cuanto a la norma que establece la moratoria fiscal, la solución es clara. Su plazo de vigencia expira el 31 de marzo de 1955. Se trata de una norma de duración temporal por razón de su objeto; como dice De Castro (31), « las disposiciones legales pueden llevar dentro de su propio contenido, la indicación del límite de su vigencia. Unas veces, al marcar de modo expreso su duración; otras, por tener sólo, concretamente, un objeto determinado y transitorio». Enumera en nota, concretamente, «las disposiciones estableciendo moratorias».

Más dificultades ofrece la norma civil. Por un lado, parece que las finalidades que se apuntan en el preámbulo sólo pueden conseguirse manteniendo también para el futuro el párrafo segundo del artículo 1.º del Decreto-ley; la comparación de esta disposición con el artículo 14 de la Ley de 31 de diciembre de 1945 abona esa solución, pues allí, después de decretar una moratoria semejante, se añadía «que a partir de aquella fecha (1.º de marzo de 1946), los inquilinos podrán limitar su alquiler a la cifra declarada por el propietario o a la que, si no formuló declaración de rentas, sirva de base al tributo, entendiéndose al efecto novado el contrato», en tanto que aquí se ha omitido este inciso.

Por otro, es indudable que el segundo párrafo está en íntima relación con el primero, y que si éste tiene sólo una vigencia temporal, también debe tenerla aquél; además, no se hace referencia alguna a declaraciones que puedan presentarse después de 31 de marzo de 1955, pudiendo, consecuentemente, pensarse que la benignidad del legislador llega a suspender durante casi un trimestre la rigurosa aplicación del 133 de L. A. U., pero no a extender el favor con posterioridad en beneficio del contribuyente negligente.

Ahora bien, no olvidemos que si la norma civil tiene en su supuesto fáctico un hecho de naturaleza fiscal, no por ello abandona su propia técnica de aplicación del precepto; y si se ha visto el decidido propósito del legislador de otorgar validez a las declaraciones extemporáneas del arrendador, inclusive a las que por ser anteriores a 2 de enero de 1955 no pudieron beneficiarse de la moratoria fiscal, puede presumirse que el Tribunal Supremo seguirá análoga orientación cuando tenga que resolver supuestos de hecho posteriores a 31 de marzo de 1955.

Disposición derogatoria.—Se emplea la usual fórmula expresiva de que «quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo preceptuado en el artículo anterior» (art. 2.º del Decreto-ley). En

(31) «Derecho civil de España», I, pág. 629.

cuanto a las normas fiscales, debe estimarse en suspenso durante la vigencia de la moratoria, no el artículo 5.º del Decreto de 21 de mayo de 1943, sino el artículo 3.º de la Ley de 20 de diciembre de 1952 que ha venido a sustituir a aquél. Por lo que respecta a las normas civiles, la disposición derogatoria alcanza al inciso final del párrafo segundo del artículo 12 de la Ley de Reforma Tributaria, de 1940, y a la doctrina legal sentada en copiosísima jurisprudencia, parte de la cual hemos extractado antes.

En cambio, no ha sido derogado el artículo 133 de la L. A. U., sino únicamente modificado en el sentido que hemos expuesto.

¿Reforma o supresión del artículo 133 de la Ley de Arrendamientos Urbanos?—Desde el punto de vista del puro Derecho civil, parece natural y lógica la aspiración de eliminar cuanto antes este cuerpo extraño incrustado en un ordenamiento jurídico privado, que rompe algo tan connatural en los contratos onerosos como el principio de la conmutatividad, recogido como norma interpretativa en el artículo 1.289 del Código civil.

En cuanto a los resultados de la aplicación de dicho artículo 133, hay unanimidad en reconocer la extraordinaria dureza del mismo.

Creemos que también se reconocerá, con la misma unanimidad, que constituye el instrumento más eficaz que hasta ahora ha encontrado la Hacienda Pública para acostumbrar a los contribuyentes a cumplir *puntualmente* sus obligaciones fiscales.

Como observación final, diremos que dicho precepto se mantiene en el texto del proyecto de la nueva ley de Arrendamientos Urbanos publicado en el «Boletín de las Cortes» de 29 de enero de 1955, pero con importantes modificaciones. No se produce novación del contrato, sino una reducción en la renta durante un período de dos años; se introduce la novedad de conceder al inquilino derecho al reembolso de las cantidades abonadas por encima de la renta declarada; y en el supuesto de que el arrendador se hubiera adelantado al formular declaración, sólo se otorga derecho al reembolso (Base novena, apartado 10).

Reformas que nos parecen plausibles, y alguna de ellas —el derecho al reembolso de las cantidades abonadas por encima de la renta declarada— quizá de una mayor eficacia que la novación.

Seguramente, no será tan bien recibida, la modificación consistente en el derecho del arrendador de elevar la renta «si la Hacienda, en virtud de inspección practicada de oficio, asigna a la vivienda o local de negocio una renta superior a la que satisfaga el inquilino o arrendatario» (Base novena, apartado 6.º, letra C). Pues si bien no puede negarse que su finalidad es elevar indirectamente las rentas ínfimas, no puede evitarse esa novación que se ha querido suprimir en el caso anterior.