



BENEFICIOS Y MEJORAS EN LOS ARRENDAMIENTOS RUSTICOS

INTERES QUE DESDE DISTINTOS ASPECTOS OFRECE EL TEMA DE LAS MEJORAS EN LOS ARRENDAMIENTOS RUSTICOS

Por aportar mi modesto esfuerzo al estudio de un tema jurídico relacionado directamente con la vida del campo y huerta de Murcia, mi trabajo versa sobre el comentario a las normas varias y dispersas que afectan a los beneficios y a las mejoras en los arrendamientos rústicos. Es imposible reducir en los límites de un discurso inaugural todos los aspectos del tema enunciado, el cual puede ser desarrollado ampliamente en trabajo de otra naturaleza.

El tema ofrece interés desde distintos puntos de vista: desde el legislativo, por cuanto a la escasez de normas en nuestro Código Civil, semejante al Código napoleónico, ha seguido recientemente la aparición de leyes especiales sobre los arrendamientos rústicos en donde el problema de las mejoras ya tiene cobijo. Sin embargo, tales disposiciones carecen de unidad y abordan el problema de manera fragmentaria. No menos interés puede ofrecer el estudio histórico para rastrear las huellas de la debatida cuestión y conocer las influencias ocasionales que indujeron al legislador a omitir o a tratar el referido aspecto de la regulación arrendaticia. Incluso en la vida práctica la ausencia de un criterio previo y exacto para determinar las mejoras y el límite de la indemnización



al arrendatario mejorante, cuyos derechos se fijan tras una discutida prueba, ocasiona con frecuencia una desvalorización de los bienes arrendados, cuyo dominio harto se halla limitado en la actualidad con los términos amplios, las prórrogas obligatorias y demás principios reputados de orden público impuestos por la Ley. Y, finalmente, en el aspecto doctrinal el tema de las mejoras se discute como uno de los puntos capitales de las nuevas políticas agrarias a fin de depurar el concepto técnico, enumerar sus requisitos, señalar las diferencias de otras materias análogas, valorar la cuantía de los beneficios y establecer, en fin, las garantías para el percibo de la justa indemnización en su caso.

EL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO Y LA DISCUSION SOBRE SUS PRINCIPIOS INFORMADORES

Puede extrañar a primera vista que el contrato de arrendamiento, sencillamente perfilado y expuesto por la Jurisprudencia romana, suscite las amplias discusiones que en la actualidad presenciarnos. Y es que en el campo de la legislación de arrendamientos, tanto rústicos como urbanos; la construcción jurídica actual es insegura por elevarse sobre el terreno movedizo de unos principios generales sujetos a revisión. Por esto, en la mayoría de los países aparece en torno al astro casi inmutable del Código Civil una constelación de nuevas legislaciones agrarias más o menos brillantes y fugaces, inspiradas en principios de una nueva política, con tendencia a reformar el régimen de la propiedad inmueble como última consecuencia.

Es el contrato de arrendamiento en los varios aspectos en que se presenta y en las formas distintas con que el derecho lo configura, uno de los de mayor extensión y de más soberana fecundidad (1) y uno de los más necesarios y frecuentes en la práctica de la vida cotidiana, siendo al mismo tiempo uno de los más complejos por lo vasto de su materia, de los más difíciles de interpretarse por las múltiples relaciones de hecho y de derecho que origina y por la multitud de principios nuevos, como acabamos de decir, de economía social, orden público, equidad y moral que deben informarlo (2). El desenvolvimiento histórico de este

(1) SCARVOLA: «Comentarios al Código civil español», t. 24, parte. 1.^a, pág. 301.

(2) ABELLO: «Trattato della locazione», 1915, t. I, pág. 72.

complejo instituto jurídico es cantera para el sociólogo, el historiador y el filósofo del Derecho por las influencias ajenas al Derecho Civil que sufre en el transcurso de los tiempos.

La configuración civil del arrendamiento de cosas, concebido de forma semejante por la doctrina científica y la legislación como el contrato por el cual una de las partes se obliga a hacer gozar a la otra de una cosa por un determinado tiempo y mediante un determinado precio que la última se obliga a pagar (3), sigue las líneas de la ordenación normativa de Justiniano, si bien es discutible su antigüedad en el Derecho quirritario de la Ciudad Eterna (4). Pero de aquel convenio que, influido en sus orígenes por el Derecho Público, quedó plasmado por las manos creadoras del pretor romano como un contrato del derecho de gentes, de buena fe, nacido por simple *consensu*, al impulso de la función social de determinadas y necesarias convenciones (5), hasta el nuevo contrato arrendaticio discutido desde su naturaleza jurídica, por considerarlo como un derecho real (6), hasta los detalles nimios de sus últimas disposiciones positivas, media el torrente de unas influencias extrajurídicas como acabamos de señalar (7).

El Derecho romano cierto es que trazó las amplias líneas de la contratación arrendaticia. Pero verdad es también que ignoró las teorías generales. Desde el punto de vista histórico, como escribe un tratadista romano (8), sería absurdo hablar de una teoría del contrato y más aún de una teoría general del acto jurídico. El tratado «De pactis» del Di-

(3) FUBINI: «El contrato de arrendamiento de cosas», trad. Sánchez Jiménez, 1930, pág. 1.

(4) GIRARD: «M. E. de droit romain», 1929, pág. 603. Para un estudio monográfico del contrato, v. E. COSTA: «La locazione di cose nel Diritto Romano», 1915.

(5) ARIAS RAMOS: «Derecho Romano», t. I, pág. 91.

(6) Sabido es que la Exposición de Motivos de la ley Hipotecaria de 1861 considera como derecho real el arrendamiento inscrito y que la Dirección General de los Registros y el Tribunal Supremo han confirmado el aserto legal. Tratadistas destacados, siguiendo la doctrina sustentada especialmente por DOVERI y TROPLONG, defienden la naturaleza real del derecho arrendaticio. No obstante, es mayoritario el grupo de los civilistas que abogan por la tradicional naturaleza personal del derecho, aun con especiales distintos cuando el arrendamiento es inscrito. En Roma el arrendamiento se protegía como derecho real cuando el contrato se convenía por tiempo indeterminado—*locatio perpetua* o *in perpetuum*—(Gaio, 3,145; Gordiano. C. 4.65.10. Cfr. JÖRNS-KESSEL: «Derecho privado romano», trad. Prieto Castro, 1937, páginas 340 y 216). Con el instituto jurídico del arrendamiento se atendió a una finalidad pública en provecho del Estado y de los Municipios. ROSTOVZEFF (en «Historia social y económica del Imperio romano», trad. López Ballesteros, 1937) expone la política de los emperadores para conseguir el incremento de la producción agrícola en el vasto Imperio.

(7) Comprueban este aserto de la siempre renovada discusión en torno al tema dos últimas publicaciones: una de MORENO MOCUOLÍ («Sobre la naturaleza jurídica del derecho del arrendatario», en *Revista Gral. de Leg. y Jur.*, 1948, pág. 25), trabajo defendiendo la naturaleza personal del vínculo, y otra del Prof. PÉREZ SERRANO («La fijación de la renta en dinero y la nulidad de los arrendamientos rústicos», Madrid, 1948), comentando la aplicación del artículo 3.º de la ley de 23 de julio de 1942 y en pro de la rectificación de la doctrina legal sentada por la Sala 5.ª del Tribunal Supremo.

(8) GEORGESCO: «Lex contractus», en *Etudes de Philologie juridique et de droit romain*, 1940, págs. 289 y sigs.

gesto no puede tener tal significación. Los tímidos ensayos de sistematización de los conceptos jurídicos intentados por los bizantinos son simples esbozos incompletos e inseguros. El contrato comienza a ser una categoría de los *negotia*, es decir, una operación jurídica obligatoria con base material, o mejor, el sustrato objetivo de la relación jurídica que el Derecho clásico romano considera junto al vínculo obligatorio (*vinculum*) y no al lado de la voluntad (*consensu*) (9).

Pero la voluntad psicológica, que no puede estar ausente de la actividad jurídica, transforma en acto jurídico, a partir del momento y en la medida en que acierta a incorporarse, bien a un conjunto más o menos rígido de formas materiales—*verba, litterae, res*—, bien a los cuadros desprovistos de formalismo propiamente dicho, pero estrictamente delimitado por la tradición del comercio jurídico: contratos consensuales. Las necesidades impusieron la adquisición, del *ius gentium*, por ejemplo, de un número limitado de operaciones consensuales válidas. El Derecho romano se amparó en ello y forjó poco a poco, fuera de toda concepción voluntarista del acto jurídico, un régimen de formas tradicionales además de los *verba, litterae, res*. En ese momento el Derecho romano, enriquecido de nuevos contratos perfeccionados por el consentimiento, ya no continúa ignorando el principio de autonomía de la voluntad privada, es decir, la posibilidad de que los particulares realicen operaciones obligatorias que les parezcan buenas, como lo prueba la historia de los contratos innominados y de los pactos agregados.

Ya entonces su semejanza con la compra-venta—el goce de las cosas y el uso de los derechos—la señalará GAYO en sus «Instituciones» (10). Separará a ambos contratos gemelos, troquelados por la doble *stipulatio* romana (11), el distintivo de la facultad de disponer, característico de la propiedad, mientras que en el arrendamiento se reduce al uso y al disfrute (12).

En dicha fase histórica el derecho personal de goce se armonizó con la acepción de la propiedad en su carácter más absoluto e ilimitado. Pero hoy lo vemos influenciado y limitado por razones sociales y económicas según las cuales el contrato de arrendamiento tal como se nos presenta en las leyes no es el mejor aliado para las transformaciones jurídicas

(9) COLLINET: «Cours de Pandectes», 1929-30, pág. 100.

(10) Inst. 3,25,2: *Locatio et conductio proxima est emptioni et venditioni iisdem que iuris regulis consistit.*

(11) GIRARD: *ob. cit.*, pág. 603. MONIER: «Manuel élémentaire de droit romain», v. II, 1940, pág. 218, registra el cambio de prestaciones antes de originarse la convención obligatoria.

(12) El carácter del uso y disfrute que acerca el arrendamiento al usufructo resalta en el concepto romano de la propiedad—de la cual no se ha conservado ninguna definición en las fuentes romanas—, pues precisamente cuando el usufructo, como limitación o carga, desaparece, es cuando comienza, dice Justiniano en la Inst. II, tit. IV de usufructu, la «plena in re potestas».

v para el aumento de la riqueza nacional (13). Las dos partes contratantes, además, pese a ingenuas nivelaciones teóricas, no se hallan situadas en un mismo plano de igualdad social y económica (14). De ahí que salten hechas trozos las normas clásicas del Código Civil (15) y se postule la rectificación de esta institución del Derecho Privado, señalándole algunos tratadistas como fin la mayor equidad y justicia posibles en la participación de los productos del agro (16). El elemento económico es destacado como algo fundamental en un nuevo ordenamiento jurídico que tutela a la parte económicamente débil en la contratación (17). A tenor, pues, de estas nuevas circunstancias y rectificando los principios del Derecho Civil se dicta una nueva legislación de carácter especial, un nuevo Derecho aun en materia de contratos, animado por las citadas preocupaciones sociales, como dice el profesor PÉREZ SERRANO (18).

EL DERECHO AGRARIO COMO DISCIPLINA AUTONOMA DEL DERECHO CIVIL

Fruto de tal ambiente ha sido el nacimiento del Derecho Agrario como rama desgajada del viejo tronco del Derecho Civil.

Por tal disciplina nueva se ha entendido (19) el acervo de normas jurídicas que regulan la actividad agraria en lo que respecta a los sujetos, bienes y relaciones para el ejercicio de aquélla. Dos tendencias señala HERNÁNDEZ GIL (20): una que persigue la realización de fines superiores a los individuales, subordinando la iniciativa privada a los intereses ge-

(13) TASSINARI: «La indemnización de mejoras en el arrendamiento», en *Rev. Gral. Leg. y Jurisprudencia*, 1929, pág. 443.

(14) PÉREZ SERRANO: *Ob. cit.*, pág. 38.

(15) PÉREZ y ALGUER, comentando a ENNECERUS (t. II, v. II, pág. 201), señalan los artículos derogados del Código Civil español, artículos 1.546 al 1.579, consignando que son muy pocas las disposiciones del Código Civil que conservan su vigor en cuanto a los arrendamientos de fincas rústicas después de la ley de 15 de marzo de 1935.

(16) La característica social de la nueva legislación la apunta la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 1945, entre otras.

(17) HEDMANN: «El derecho económico», en la *Revista de Derecho Privado*, 1943, pág. 278.

(18) *Ob. cit.*, pág. 28.

(19) CARRARA: «Corso di Diritto Agrario», v. I, 1938, pág. 9.

(20) Para una referencia bibliográfica sobre el particular, HERNÁNDEZ GIL: «El concepto de Derecho civil», 1943, págs. 142 y sigts., especialmente referida a la producción jurídica italiana reflejada en gran parte en la *Rivista di Diritto agrario*.



nerales de la riqueza nacional; otra caracterizada por la nota distintiva de su fuerte contextura nacional, por su vinculación a las tradiciones y a las costumbres, como un «Derecho escrito en la tierra», en frase de MAROI, sin que ello sea obstáculo para introducir las reformas que aconsejen las conquistas de la técnica.

CARRARA (21), reflejando el pensamiento jurídico italiano de la preguerra, estima obligada la intervención del Estado a través de la vasta red de sus organismos para disciplinar la actividad productora de la economía agraria. De tal forma amplía sus límites esta nueva disciplina, que el mismo profesor, usando un vocablo expresivo de la amplitud del Derecho Agrario, ha dicho que éste es un Derecho totalitario, en el sentido de que las reglas que lo integran, cuya parte de Derecho Privado es cada vez más pequeña y débil, la forman disposiciones administrativas, penales y fiscales en cuanto se refieren al ejercicio de aquella peculiar actividad, y hasta se ha llegado a sostener la necesidad de un Derecho procesal propio—negado por la autoridad de un CALAMANDREI (23)—e incluso de un Derecho Internacional Agrario.

Recientemente, y con las nuevas orientaciones del pensamiento italiano, un autor, BASSANELLI (23), centra el problema de la debatida separación del Derecho Agrario, estableciendo que para el reconocimiento de la autonomía de una rama de la ciencia jurídica precisa la existencia de principios jurídicos propios, diferenciados más o menos profundamente de los de otras ramas. Tales principios aún no se han formulado. La tendencia para hacer prevalecer el interés público frente al interés privado en la propiedad agrícola no constituye una idea fundamental de esta autonomía, si bien en la ley positiva se puedan alterar de tal modo los principios preexistentes que con ello se lleve al ámbito del Derecho Público toda la disciplina jurídica sobre la agricultura. Tampoco, a juicio del profesor milanés, puede fundarse la independencia del Derecho Agrario en la peculiaridad de su objeto, pues las especiales características del mismo no son suficientes para establecer la separación científica y sistemática de la materia, y por que nos llevaría a la completa disgregación del Derecho Civil, sustrayéndole, por ejemplo, las normas que rigen los bienes corporales, habida cuenta de la singularidad de éstos.

Distinta cuestión es la de la oportunidad y conveniencia de consolidar y ordenar metódicamente el conjunto, frecuentemente caótico, de leyes que regulan el ejercicio de las actividades jurídicas relacionadas con la agricultura. A ello podríamos llamar una autonomía legislativa, de-

(21) Inspirado especialmente en la declaración VII de la «Carta del Lavoro».

(22) «Atti del 1.º Congresso Nazionale di Diritto Agrario», 1936, pág. 353.

(23) BASSANELLI: «Corso di Diritto Agrario», 1946, pág. 19.



seable si se acomete con el fin de coordinar con los Códigos antiguos o nuevos la legislación especial así como para la mejor integración de las normas. De ahí la renovada aspiración añeja de un Código rural (24).

LA TRANSFORMACION DE LAS INSTITUCIONES CIVILES, CONTRATO DE ARRENDAMIENTO Y DERECHO DE PROPIEDAD

Con ello se intenta salvar a las instituciones civiles, no obstante aceptarse la necesidad de su transformación. En este sentido un escritor español (25) destaca el sedimento social que existe en el fondo del Derecho Agrario contemporáneo y forma la solera que le da sabor. Empero el bienestar de los particulares—sentido civil—ha de ser a través del aumento de la riqueza de la nación, pero no a su costa—sentido social—ni con detrimento de los intereses de la comunidad.

La extravasación de estas normas de Derecho privado del recipiente en que siempre estuvieron plantea el de las relaciones entre el Derecho Agrario y el Derecho Público. Para una corriente de opinión el Derecho Agrario, como todo Derecho social, es rama del Derecho Público con todas las consecuencias que ello origina, una de las cuales consiste en sustraer del ordenamiento jurídico privado el derecho de propiedad, buscando con ello la solución de la llamada cuestión social (26), mediante una mejor distribución de la riqueza.

Mas las argumentaciones en pro del carácter público de las normas sobre arrendamientos, como reacción contra el derecho de propiedad antisocial y egoísta, no son suficientes para desplazar a esas instituciones del Derecho Privado, en donde tradicionalmente están asentadas, pues este ordenamiento jurídico, por su esencia y fin, persigue el logro del

(24) En Francia se publicó en 1791 un Code rural de 92 artículos dividido en dos títulos, el primero dedicado a los bienes y el segundo a la policía rural, derogado por el Code Civil. En Italia, en 1807, se publicó un Código, reproducción del francés, para los Principados de Luca y del Piombino. Los partidarios contemporáneos de un Código agrario no han visto realizado su deseo en la reforma del Código Civil italiano, en el cual se incluyen las normas sobre las relaciones jurídicoagrarias en el Libro del Trabajo y en el de la Propiedad. Pueden indicarse como otros Códigos rurales el de Letonia de 1861, el de Bélgica de 1886 y los de Turquía y la U. R. S. S. de 1922.

(25) CAMPUZANO: «La transformación de las instituciones civiles en el Derecho agrario», libro homenaje a Clemente de Diego, 1940, pág. 80.

(26) Los aspectos morales y jurídicos han sido puestos de relieve por Posada en el prólogo a la obra de MEXCER: «El Derecho Civil y los pobres», 1908.



bien ucomún, lo mismo que las normas de su opuesta división, el Derecho Público del Estado.

Lo comprueban las vicisitudes del derecho de propiedad, ocurridas en los nuevos regímenes constitucionales, sin que la institución salga del marco del Código Civil. CAMPUZANO (27) ha puesto de relieve las características de esta evolución según los textos constitucionales anteriores y posteriores a la Guerra Europea de 1914-1918, hecho histórico, según el autor, de la máxima transcendencia, por cuanto operó el cambio radical de muchas concepciones morales y jurídicas removiendo los pilares acaso poco armónicos de una organización secular. Agreguemos que otros fenómenos anteriores y de más consideración ideológica, como por ejemplo la formulación del ideario socialista plasmado en el Manifiesto de Marx, cuyo centenario ahora se cumple, han influido en la transformación completa de las nuevas ideologías colectivas con influjo notorio en derechos reputados básicos, como el de la propiedad de los bienes.

El citado autor, analizando los textos políticos del período anterior a dicha guerra, señala las siguientes características constitucionales del derecho de propiedad: ser un derecho natural e imprescriptible, que en algunos casos llegó a merecer el calificativo de sagrado; ser un derecho anterior y superior a la ley, la cual debe reconocerlo, pero no regularlo; y ser un derecho afecto a fines individuales al parecer compatibles con los fines colectivos que únicamente serán en contados casos defendidos a través del mecanismo de la expropiación forzosa. En la etapa posterior, iniciada por la Constitución mejicana, los principios, confrontados con los anteriores, son: la propiedad es un derecho de carácter ordinario, no privilegiado; es un derecho subordinado y sometido a la Ley que puede regularlo y limitarlo en su contenido, extensión y efecto a fines sociales preferentes a los del individuo. Merece consideración especial la propiedad y régimen de la tierra, objeto de disposiciones particulares que tienen la peculiaridad de un nuevo derecho de carácter inmobiliario.

Mas el hecho de que se repudie el concepto de la propiedad inorgánica y absoluta no quiere decir que las transformaciones y límites del derecho de dominio deje de ser materia de la doctrina civil contemporánea. Dentro del Derecho Privado común la idea de solidaridad social informa una porción de instituciones nuevas y transforma las viejas, dotándolas de un nuevo espíritu, y hoy es casi un tópico de la literatura jurídica de todos los países la afirmación y reivindicación del carácter

(27) CAMPUZANO: «La evolución de la propiedad en el Derecho Constitucional», R. G. L. y J., tomo 158, pág. 617.

social de la propiedad, cuyo principio era reconocido en los Padres de la Iglesia del siglo IV (28).

Se amplían, pues, y transforman los cauces clásicos de nuestras instituciones, no sólo en lo que afecta a los derechos de la persona y sobre la propiedad, sino también en el campo de las obligaciones, donde hoy bien fácil es observar las limitaciones puestas a la contratación, por consideraciones de interés general.

Una de las metas señaladas por CASTAN cuando publicó su obra «Hacia un nuevo Derecho civil», era la reforma de los arrendamientos rústicos, a base de un régimen intervencionista que evite los abusos de los propietarios, tendiendo a que la renta sea justa y el plazo largo y concediendo al colono indemnización por las mejoras útiles que realice en la finca.

En este aspecto, escribe el comentarista SCAEVOLA (29), ya el gran maestro ANTONIO GÓMEZ y muchos juristas de su tiempo pensaban que cuando el arrendamiento se contraía por diez o más años se creaba a favor del arrendatario un derecho real, un cierto dominio útil que obstaba a la enagenación del fundo por el dueño sin el consentimiento del primero. Este criterio jurídico, representativo de un estado legal que es el mismo que inspira a los modernos jurisconsultos, lo inspira el anhelo de ir convirtiendo a los arrendatarios en propietarios por la virtud acumulativa del trabajo, mediante una justa indemnización, lo que hace defender el resarcimiento de las mejoras útiles que son las verdaderamente culturales, no sólo por lo que puedan redundar en progreso de la agricultura, como por el reconocimiento que arguyen de elemento tan esencial como el trabajo.

CONCEPTOS Y REQUISITOS DE LAS MEJORAS

La doctrina define las mejoras como toda obra humana realizada en la finca con el fin de aumentar su producción y valor (30). Para CARRARA, en el concepto jurídico hay que subrayar los siguientes requisitos: primero, aumento de la producción y por ende del valor del fundo

(28) CASTAN: «Hacia un nuevo Derecho Civil», 1933, pág. 50.

(29) Ob. cit., t. 25, pág. 737.

(30) CARRARA: Ob. cit., pág. 479, y autores que cita a este respecto. FUNAJOLI: «Teoría dei miglioramenti fondiari», 1921; RICCA BARBERIS: «Le spese sulle cose immobili e il loro risarcimento», 1914; PACLIERI: «Miglioramenti», 1936; MAROI: «Migliore».

cuya causa sea el trabajo del hombre y no un hecho de la Naturaleza, como ocurre en los casos de accesión regulados en el Código Civil; segundo, las obras efectuadas han de tener carácter de permanencia, porque si la ventaja producida es efímera, no surge cuestión sobre pertenencia de las mejoras ni sobre su indemnización; y tercero, han de redundar en un positivo aumento de la producción, siendo inoperante el que los gastos sean costosos si no alcanzan el fin a que se les destina.

Existe, pues, una relación de causalidad entre los gastos y las mejoras: éstas son el efecto de aquéllos (31). Hay gastos necesarios que tienden a la conservación; útiles, que persiguen el aumento de la producción; y voluptuarios, que procuran una utilidad meramente subjetiva (32).

Ni los gastos necesarios ni los voluptuarios dan lugar al aumento de producción del fundo, sino de un modo excepcional. Los gastos útiles son los que producen mejoras. En aquellos casos excepcionales, por regla general, el valor de la mejora será menor del importe de los gastos. En efecto, dado que el fin principal de éstas es proveer a las exigencias de conservación—supuesto de necesidad—o hacer más cómoda y agradable el uso de la finca—supuesto de las obras de lujo o de recreo—, el aumento de la producción no puede ser más que un efecto indirecto del gasto y, por tanto, su valor será normalmente, como queda dicho, menor del importe de lo gastado.

El principio del aumento de la producción por estimarse de interés nacional motiva en materia de mejoras una acusada y frecuente intervención del Poder público con el establecimiento de normas imperativas (33).

El legislador español no ofrece una definición completa de las mejoras en los arrendamientos. Se limita a establecer una clasificación y señalar unos incompletos criterios distintivos de los miembros de la misma en la ley de 15 de marzo de 1935.

La doctrina nacional no ha dedicado trabajos minuciosos a la materia, y los tratados generales la estudian con especial referencia a instituciones como la posesión y el usufructo, al determinar las impensas o los gastos abonables al poseedor y al usufructuario. El empleo indistintamente de los términos jurídicos «mejora» y «gasto» puede ser causa de disputas, como señalaba el civilista GUTIÉRREZ en sus «Estudios funda-

(31) GARCÍA ROYO: «Tratado de Arrendamientos rústicos», 1945, pág. 290.

(32) ENNECERUS: v. I, parte general, pág. 622, distingue el valor objetivo, que es el que el objeto tiene para todos, atendidas las circunstancias de lugar y tiempo—*pretium commune*—, y valor subjetivo o interés, que es el que el objeto tiene para una persona individualmente considerada—*pretium singulare*—. Los anotadores señalan la equiparación que en el Código Civil español tienen estas dos clases de valor, importe, cuantía, estimación o precio.

(33) El Fuero del Trabajo, en su declaración V, punto sexto, proclama, entre otras garantías del arrendatario, la seguridad de amortización de las mejoras que éste hubiese realizado en el predio.

mentales», toda vez que mejora indica, como su propio nombre expresa, aumento de valor o utilidad de una cosa, mientras que gasto es vocablo genérico que indistintamente puede representar aumento o permanencia del primitivo estado.

CLASIFICACIONES DOCTRINALES Y LEGISLATIVAS

En el Derecho Romano aparece una clasificación de las mejoras arrendaticias en necesarias y útiles. Si en el fundo arrendado—dice un pasaje del «Digesto»—el arrendatario hubiere con su trabajo aumentado, edificado o establecido alguna cosa por necesidad o utilidad, no habiendo convenio previo, puede ejercitar contra el dueño del fundo para recobrar lo que gastó la acción arrendaticia (34).

En el Derecho común (35) las divisiones se establecen teniendo en cuenta que el mejoramiento se haya realizado por obra de la naturaleza o por el trabajo; también se clasifican en extrínsecas e intrínsecas, diferenciándose entre las primeras las separables de las inseparables, y en éstas las necesarias, las útiles y las voluptuarias.

Nuestro Código Civil, al referirse a los gastos, recuerda estas clasificaciones de las mejoras; pero sin un concepto unitario de las mismas (36).

La legislación especial de arrendamientos establece una clasificación específica para las que se verifiquen durante la vigencia del contrato. Las divide en mejoras obligatorias y voluntarias, subdividiendo éstas en útiles y de adorno o comodidad (37). Tampoco en este ordenamiento se da un concepto completo de las mejoras, sino que se establecen algunas notas o caracteres en el mismo artículo que las clasifica: son obligatorias las impuestas por la ley o por resoluciones firmes de los Tribunales;

(34) D. 19, 2, 55, 1.

(35) GARCÍA: «De expensis et meliorationibus», 1584, y DE LUCA: «Discursus ad materiam melioramentorum eorum detractiois et retentionis», 1706, cit. por CARRARA, ob. cit., pág. 481.

(36) Sobre las mejoras en el arrendamiento, el artículo 1.573 concediendo al arrendatario respecto de las mejoras útiles y voluntarias el mismo derecho que se concede al usufructuario. V. artículos 487, 488, 500, 501, 502 y 503.

De los gastos necesarios, útiles y de lujo o recreo hablan, entre otros, los artículos 453 y siguientes, 886, 1.063, 1.518 del mismo cuerpo legal.

El Código trata en el artículo 361 del aumento de valor realizado por un tercero en fondo ajeno; en el 453 del caso del poseedor; en el 1.045 del valor y aumento de los bienes dotales a efectos de la colación y partición; en el 1.478, 1.º y 5.º, del aumento de valor de la cosa comprada en caso de evicción; en el 1.652 de las mejoras a percibir por el cónyuge cuando aumente el valor de la finca y éste subsista al tiempo de devolverla al dueño directo.

(37) Artículo 20, ley 15 de marzo de 1935.

útiles, las que, sin estar incluídas en el grupo anterior, produzcan aumento en la producción de la finca o en su valor, y de adorno o comodidad las que simplemente contribuyan al embellecimiento de la finca o a la comodidad del que las disfruta.

Surgen dudas sobre la admisión de otros miembros en la clasificación legal. Para un comentarista (38) pudiera crearse una nueva categoría integrada por las mixtas, a causa de producir simultáneamente efectos de acrecentamiento de valor o aprovechamiento y de lujo o comodidad. A ellas, dice, se refiere la ley cuando permite a las partes fijar el grupo en que han de ser incluídas. Pero el hecho de que sean regidas íntegramente como si fueran simples o únicas, bien por el acuerdo de los contratantes o por la resolución judicial, excluye tal carácter dual, pues la indeterminación entonces afectaría a la naturaleza y clase de la mejora, a cuyo argumento puede unirse el de que el libre pacto de considerar de adorno o comodidad una mejora útil es impugnabile dado el carácter de *ius cogens* que tienen las normas sobre esta materia (39).

Desde otros puntos de vista la clasificación legal también es criticada. La ley agrupa las mejoras obligatorias atendiendo a la ineludible ejecución de las mismas; pero las llamadas útiles o voluntarias pueden ser impuestas por la autoridad judicial a requerimiento de parte, y por ello no dejan de ser obligatorias. Asimismo la clasificación de mejoras de adorno o comodidad refleja dos criterios distintos no explicados por la ley: un valor objetivo y estético referido a la cosa y un valor subjetivo con respecto al individuo que la disfruta. Finalmente, se ha destacado por el Sr. GARCÍA ROYO que no es muy acorde con el concepto de utilidad considerar mejoras las que solamente producen aumento en el valor de la finca, habida cuenta de que en nada pueden afectar al arrendatario en el aspecto más esencial del ordenamiento cual es el del aumento de la renta o merced.

LAS MEJORAS OBLIGATORIAS Y LAS DE ADORNO O COMODIDAD

Las mejoras obligatorias impuestas por el Poder público podrán o no ocasionar aumento de la producción, y de ahí el que la ley imponga su realización al propietario arrendador. Es lógico, por tanto, que la

(38) GARCÍA ROYO: Ob. cit., pág. 290.

(39) Las normas estatuidas en la ley no podrán ser modificadas por pactos en contrario de los contratantes, dice el artículo 1.º

elevación de la renta tenga lugar únicamente en el supuesto de que aquéllas produzcan aumento en los rendimientos (40).

Esta carga sobre el arrendador excluye y prohíbe el acuerdo en contrario con el arrendatario. El convenio entre arrendador y arrendatario por el cual se obligara éste a la realización de las mejoras mediante una compensación desplaza el problema obligatorio al campo de las obligaciones en general, en donde la licitud de la causa se hallará en la contraprestación entre las partes. Hay que excluir, naturalmente, el caso de que la decisión del Poder público al imponer la mejora necesaria permitiera el realizar aquel pacto prohibido, pero tal hipótesis no está contemplada en la ley y, de consiguiente, la resolución de la autoridad que la dictase habría que valorarla teniendo en cuenta la ley vigente, que establece sin distinción la exigencia de llevar a cabo el arrendador las mejoras obligatorias.

Hemos indicado que las mejoras obligatorias permiten el aumento de la renta pactada si aumentare el valor rentístico de la finca, incremento de renta que será proporcional al importe de aquéllas. En caso de desacuerdo sobre el aumento o sobre la proporcionalidad resolverá el Tribunal competente. No deja de extrañar que en las normas referentes a las mejoras obligatorias se haga caso omiso del derecho de opción que al arrendatario corresponde en las mejoras útiles para resolver el contrato cuando el aumento de renta supere en un diez por ciento. El hecho de que el artículo 21 sobre las mejoras obligatorias nada diga acerca de ello inclina a algunos autores a considerar tal exclusión como dificultad insuperable (41). Por el contrario, otros (42) creen que la citada omisión fué involuntaria en el legislador y, por tanto, si la ley concede la facultad de rescisión al arrendatario en las mejoras útiles impuestas por los Tribunales a iniciativa del arrendador, no se ve razón alguna para adoptar un criterio opuesto cuando las mejoras obligatorias se impongan por la Administración pública o por resolución de cualquiera otra autoridad competente. A mayor abundamiento, se dice, la equidad aconseja evitar al arrendatario una carga excesiva, y la interpretación, en fin, debe ser favorable y amplia en las leyes de carácter social. Indudablemente este atinado criterio debería ser tenido en cuenta en una modificación ulterior de la ley, pero el actual precepto legal no permite la extensión del derecho de opción al arrendatario con quebrantamiento de los intereses del arrendador.

En todo caso, el momento de la elevación de la renta debería com-

(40) Artículo 21, ley de 1935.

(41) RODRÍGUEZ JURADO: «Comentarios a la legislación de arrendamientos de fincas rústicas», 1943, pág. 418.

(42) VÁZQUEZ GUNZIN: «Estudios prácticos de la nueva ley de Arrendamientos rústicos», 1941, pág. 152.

putarse desde que se produzcan los efectos de mayor rendimiento del predio, habida cuenta de que es la causa originadora de aquel efecto (43).

Ni las mejoras necesarias ni las de adorno o comodidad tienen la importancia de las mejoras útiles, de las que trataremos más adelante.

Según la noción legal, son mejoras de adorno o comodidad las que simplemente contribuyen al embellecimiento de la finca o a la comodidad del que la disfruta y serán de cuenta de quien las ejecute, sin derecho a indemnización. Se concede libertad para su realización con tal de que no disminuyan el rendimiento o valor de la finca, pues en tal caso precisa el consentimiento de la otra parte contratante (44).

Como consecuencia del principio de conservación de la forma de la cosa arrendada (45), aquí más acusado que en cualquiera de las otras clases de mejoras, se establece que, salvo acuerdo en contrario, puede el arrendatario retirarlas (46) cuando finalice el arrendamiento y siempre que al verificarlo el arrendatario que las costeó deje la finca en las mismas condiciones en que estaba antes de realizar las mejoras, siendo preceptivo retirarlas si lo solicita el nuevo cultivador.

LAS MEJORAS ÚTILES

A) Características

Las mejoras útiles son, según el sentido legal vigente, las que sin estar incluidas en el grupo de las obligatorias producen aumento en la producción de las fincas o en su valor.

En las mejoras útiles es donde se señalan más acusadamente las diferencias de la doctrina. Las necesarias ya hemos indicado que son una consecuencia de las obligaciones del arrendador. Las voluptuarias también quedan relegadas a segundo término por su menor importancia. Son las mejoras llamadas voluntarias útiles las de mayor transcendencia social y jurídica. Por un lado, por la transformación que en la propiedad ajena realiza el arrendatario; por otro, por el enriquecimiento injusto que a costa del colono el arrendador puede obtener con la incorporación a su predio de elementos y valores que anteriormente no tenía.

(43) Amparado en el párrafo segundo del artículo 21.

(44) Artículos 20 y 23, ley de 1935.

(45) Artículos 1.554, 1.555, 1.557, 1.561 y 1.560 C. c.

(46) Retirarlas o destruirlas, dice el artículo 18 del R. D. de 21 de noviembre de 1929.

B) Teoría sobre su naturaleza jurídica

La elaboración doctrinal sobre las mejoras útiles en arrendamiento tiende a superar por un lado la obligación impuesta al arrendatario de no alterar la cosa y restituirla tal como la recibió, por otro la insuficiente regulación del Código Civil, que prácticamente las silencia al remitir la cuestión a las normas del usufructo y en cuya virtud el arrendatario tiene facultad solamente para retirar las mejoras cuando fuere posible.

Estas razones y la frecuente ausencia de pactos que llenaran la laguna del Derecho común originaba una falta de estímulo para el mejoramiento de los predios rústicos, pues únicamente en contratos arrendaticios a largo plazo podía el arrendatario ver compensado su sacrificio económico con el fruto de lo mejorado.

El intento de encuadrar las facultades del arrendatario en instituciones civiles ha motivado diversas teorías sobre su naturaleza jurídica. En síntesis (47), para unos, el arrendatario, respecto a las mejoras, es un tercero y tiene derecho a indemnización, aplicándole las normas relativas a la accesión; la teoría no es convincente, por cuanto el arrendatario no es un tercero, sino parte contratante que precisamente encuentra prohibidos sus derechos a realizar mejoras en virtud de preceptos legales y en casos en que un pacto no los modifique. Tampoco se configura al mejorante en la *negotiorum gestio*, porque el gestor en este cuasi contrato actúa en interés ajeno, además de que la indemnización de mejoras no tiene la amplitud con que se delinea la de aquél. Se rechaza también la teoría de la voluntad presunta de las partes, porque dejando a un lado la imprecisión aneja a estas presunciones, la teoría se inclina a una presunción afirmativa cuando por razones idénticas podía inclinarse a lo contrario; a mayor abundamiento el Código prohíbe la alteración de la cosa arrendada y la devolución tal y como se entregó, por lo cual no cabe una voluntad presunta contra lo estipulado en la ley. Finalmente, también carece de valor convincente la teoría del enriquecimiento injusto, pese a la autoridad de los que la definen, teniendo en cuenta la existencia de un contrato con base prefijada.

El derecho sobre las mejoras, según la opinión de VENEZIAN (48), está determinado por la actividad desarrollada por el arrendatario en el ámbito de las facultades que se le atribuyeron en el arrendamiento, es decir, conservando el predio en aquella específica destinación económica

(47) ROYO MARTÍNEZ: «La indemnización debida al arrendatario de fundos rústicos en las mejoras introducidas durante el arrendamiento», en la *Revista general de Legislación y Jurisprudencia*, tomo 158, pág. 260.

(48) VENEZIAN: «La questione sul diritto dell'affittuario a compenso per le migliori eseguite sul fondo durante la locazione», en *Opere giuridiche*, 1919, pág. 258.

que le imprimió el propietario; por tanto, no tendrá lugar el derecho a tales beneficios cuando las mejoras, por muy útiles que sean, no entren en las facultades conferidas al arrendatario cuando el predio le fué entregado como instrumento de producción. La incertidumbre del concepto, destino económico señalado al fondo por el propietario, que es el elemento determinante del derecho, hace insegura la teoría referida, porque el propietario no imprime en realidad ningún destino económico específico a la finca arrendada: los capitales inmovilizados son consecuencia de un sistema de cultivos que se aplican, y las mejoras no son más que condiciones necesarias para la aplicación de otro régimen considerado más conveniente, según argumentación de TASSINARI (49).

Nos hallamos, en realidad, ante un principio intervencionista, base de una nueva orientación del contrato de arrendamiento, que limitando la libertad contractual y el derecho de dominio, persigue el bien general o común por encima del interés individual de las partes contratantes.

En tal sentido ya modificaron el Código Civil las normas del Real Decreto-Ley de 21 de noviembre de 1929, cuyas líneas generales (50) en esta materia son las siguientes: las mejoras útiles que, sin ser indispensables para la conservación del predio, aumenten la fertilidad de la tierra o el valor de la finca mediante obras de saneamiento, defensa u otras análogas, podrán ser realizadas de común acuerdo entre arrendador y arrendatario o por iniciativa de éste sin consentimiento del arrendador, avisando aquél a éste en todo caso y recabando ante su negativa un informe del Centro Agronómico Provincial sobre su utilidad y conveniencia.

La ley de Arrendamientos rústicos de 1935, discutida ampliamente en el Parlamento, subraya estos principios intervencionistas que son los que propiamente determinan el derecho a las mejoras útiles y la garantía de su indemnización. Esta ley establece en primer lugar, y como salvaguarda del derecho de propiedad, que la resolución de los Tribunales determinará la realización de las mejoras cuando falte el mutuo acuerdo de los contratantes. De tal principio podemos derivar que, cuando falte el pacto entre las partes o la decisión judicial competente, la realización de mejoras daría lugar a la rescisión del contrato y a la indemnización de daños y perjuicios por incumplimiento de las obligaciones impuestas por la ley a los contratantes.

(49) TASSINARI: «Indemnización de mejoras en el arrendamiento», trad. J. Beneyto, en la *Revista general de Legislación y Jurisprudencia*, tomo 155, pág. 443.

(50) Artículo 15.



C) Mejoras por iniciativa del arrendador

Dentro de las mejoras útiles, la Ley distingue las llevadas a cabo por iniciativas del arrendador y por iniciativas del arrendatario.

Propiamente el criterio legal es el del abono de los gastos, toda vez que las consecuencias y efectos que se derivan repercuten en la elevación de la renta y en la posibilidad de rescisión contractual con que se faculta al colono.

El derecho a realizar mejoras por el propietario en su fundo no es discutido ni por quienes más amplían la órbita de intervención del Estado. En este sentido se ha argumentado que únicamente, por el no uso del propietario, podrá el arrendatario realizarlas, es decir, que cuando éste pretenda verificarlas deberá notificar su propósito al propietario arrendador a fin de que pueda ejercitar su derecho y ejecutarlas en el plazo conveniente, pues en caso contrario podrá llevarlas a cabo el arrendatario (51). También como una garantía del derecho de propiedad se establece en nuestro ordenamiento (52) que cuando la finca en que traten de efectuarse las mejoras se halle sujeta a usufructo no podrán realizarse sin la conformidad expresa del nudo propietario; estimándose por un comentarista (53) que el arrendatario cumplirá actuando de acuerdo con el usufructuario y será éste quien deberá comunicar al colono la existencia del nudo propietario caso de que la ignore, a fin de que por ambos se solicite su conformidad.

En la hipótesis de mejoras realizadas por iniciativa y a costa del arrendador y que aumenten los rendimientos del predio, la ley concede derecho a éste para una elevación proporcional de la renta, pudiendo el colono rescindir el contrato si el aumento de la misma fuere superior al diez por ciento o si se transformaren total o parcialmente los cultivos. Aun cuando la ley sólo indica que el arrendatario notificará a la otra parte la resolución del contrato dentro del término de cuatro meses antes de la expiración del año agrícola, puede discutirse si la acción caducará el mismo año en que se implanten las mejoras o, por el contrario, podrá ejercitarse en otros venideros mientras no prescriba la acción rescisoria (54). RODRÍGUEZ JURADO estima que habrá que estar al plazo de prescripción de esa acción rescisoria, y por tanto, mientras ella esté viva, podrá el arrendatario, con el previo aviso, notificado con cuatro meses de anticipación, pedir la rescisión del contrato. GARCÍA ROYO señala que el momento no será el de la realización de la mejora, sino aquel en que

(51) TASSINARI: Ob. cit., pág. 447.

(52) Art. 22, pr. 2.º, ley 1935.

(53) GARCÍA ROYO: Ob. cit., pág. 296.

(54) RODRÍGUEZ JURADO: Ob. cit., pág. 421, y GARCÍA ROYO: Ob. cit., pág. 297.



se produce el super-rendimiento. Podemos observar que para que la mejora útil haya conferido al arrendatario la facultad resolutoria ha precisado el aumento de la renta en la cantidad señalada, y para que ésta se autorice judicialmente precisó un previo incremento de la producción de la finca, toda vez que pueda darse el caso de mejoras útiles que no ocasionan elevación de renta y, por consiguiente, no surgirá el derecho de resolución.

La ley ordena, aunque en lugar inadecuado (55), que en ningún caso pueden compelerse las partes a realizar mejoras útiles, rigiéndose las que se lleven a efecto por iniciativa y a expensas de cada una de ellas, por lo dispuesto en el artículo legal, y las que se realicen de común acuerdo por lo que pacten entre sí sobre gastos, indemnizaciones y aumentos de renta, resolviéndose las cuestiones litigiosas por el juez o Tribunal competente previo el informe técnico. Al no poder los contratantes compelerse a realizar las mejoras, conviene aclarar que la intervención judicial tendrá lugar en el caso de que uno de los contratantes impida al otro la ejecución de las pactadas por ellos o sentenciadas por la autoridad. La cuestión, muy interesante, se advierte dificultosa, dice el magistrado Sr. BELLÓN (56), ante la obligación del arrendatario de tolerarlas, porque si sobre las mismas no puede compelerse, la obligación parece vacua, y si la prohibición se limitó a la exigibilidad de las que toca abonar al contrario, debió ponerse el texto más comprensivo. Relacionando esta norma oscura con la que se consigna en el mismo artículo atribuyendo a los Tribunales todas las cuestiones que surjan entre el arrendador y el arrendatario con ocasión de las mejoras útiles, ha de deducirse que la Ley, al no autorizar a las partes a compelerse a realizarlas, entiende que precisa la resolución judicial sobre la pertinencia de las mismas.

D) Mejoras realizadas por el arrendatario

I.—ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y DERECHO COMPARADO

Sobre las mejoras realizadas por el arrendatario a sus expensas hay que destacar dos tendencias muy acusadas en el desenvolvimiento histórico del contrato de arrendamiento de cosas. En el Derecho Romano encontramos una opinión de PAULO (57) concediendo al arrendatario

(55) Art. 22, último párrafo.

(56) BELLÓN: «Arrendamientos rústicos», 1942, pág. 95.

(57) D. 19, 2, 55, 1.

acción para recobrar lo que gastó en beneficio del fundo arrendado. Unos romanistas, apoyados además en un texto de SCAEVOLA (58), afirmaron los derechos del colono al resarcimiento de impensas, y otros, seguidores de la doctrina estatutaria y separados de las fuentes romanas, los negaron.

En nuestro Derecho histórico, el Rey Sabio (59) siguió el criterio de PAULO por cuanto si los arrendatarios están obligados a reparar el daño ocasionado en la cosa arrendada, deben ser por la misma razón galardonados cuando la mejoraron.

Como antecedente inmediato del Código Civil francés, que silencia el problema, POTHIER (60), siguiendo las costumbres francesas, que apartadas del criterio romano no reconocían el derecho a indemnización por las mejoras útiles, sentó la doctrina de que la buena fe exige que el locador reintegre al conductor de todos los gastos necesarios y extraordinarios que haya hecho en la cosa arrendada; pero en cuanto a las obras y gastos útiles no puede ningún arrendatario pedir reintegro por ellas al arrendador que no dió orden para que se hicieran, mas debe permitírsele por lo menos que, concluído el arrendamiento, se lleve todo lo que pueda retirar, dejando a costa suya la cosa en el mismo estado en que antes se hallaba sin que reciba daño ni menoscabo alguno.

La Jurisprudencia y la doctrina francesa recurrieron a las normas de la posesión al no regularse concretamente en el Código las mejoras de cultivo.

Entre los Códigos extranjeros destacaremos el Código alemán (61), que se inclina por la teoría de la *gestium negotiorum*, confiriendo derecho al arrendatario para el reembolso de los gastos útiles según las disposiciones sobre la gestión de negocios sin mandato. Comenta ENNECERUS (62) que las mejoras que trae consigo la explotación normal no son sino el cumplimiento de un deber y, por tanto, no fundan pretensión alguna de indemnización, mientras que de los otros gastos necesarios puede exigirse lisa y llanamente su abono; el de los gastos que no sean necesarios sólo puede exigirse según los principios sobre la gestión de

(58) D. 19, 2, 61.

(59) Ley 24, título VIII, Partida 5.ª: «Mejoran a la svegadas los arrendadores los heredamientos, e las otras cosas que tienen arrendadas, faziendo y lavores, o cosas de nuevo, e plantando y arboles, o viña, porque la cosa vala mas de renta, a la razon que la dexan, que quando la tomaron: e porende es derecho, que assi como quando fazen daño a la cosa arrendada, que son tenudos de lo mejorar; bien assi les deve ser conocido, e gualardonado, el mejoramiento que y fizieren. E porende dezimos, que el señor tenudo es, de dar las misiones que fizo en aquellas cosas que mejoro, o degelas descontar del arrendamiento. Fuera ende, si en el pleyto del arrendamiento fuesse puesto, que fiziesse de lo suyo tales lavores, e mejoras, como estas que de suso diximos: ca entonce seria tenudo de guardar el pleyto, segund que fue puesto».

(60) «Tratado de la locación conducción», trad. española, 1841, pág. 68.

(61) § 547.

(62) ENNECERUS: Ob. cit., t. II, v. II, pág. 197.

negocios sin mandato. El Código austríaco (63) sienta los mismos principios y concreta que la demanda judicial del resarcimiento de los gastos útiles se interpondrá dentro de los seis meses a contar desde la devolución de la cosa arrendada. El Código federal suizo (64) de las obligaciones, después de establecer que el arrendatario no tendrá derecho a indemnización por las mejoras que sean resultado de los cuidados que debe prestar a la cosa, le confiere derecho a recompensa por la plus valía originada por sus impensas y trabajos.

El moderno Código de las obligaciones de la república polaca (65) impone al arrendatario las reparaciones necesarias para el goce normal del objeto arrendado—así, por ejemplo, la reparación de caminos y edificaciones para la vivienda o para la explotación agrícola—y obliga al arrendador a la reparación de lo destruído, aun por caso fortuito, cuando sin ella no fuere posible la explotación normal del predio. Aun no permitiendo al arrendatario ningún cambio en la cosa arrendada que haga variar el destino económico de ésta, le faculta para pedir el reembolso de los gastos de siembra al término del contrato.

El Código soviético (66) establece que las mejoras hechas por el arrendatario en bienes nacionalizados o municipalizados pasarán a la expiración del arriendo, sin indemnización, al Estado o al soviét local, según los casos.

El nuevo Código italiano (67) dispone que, salvo regulación especial de la ley o de los usos, el arrendatario no tiene derecho a indemnización con las mejoras realizadas en la cosa arrendada. Pero si medió el consentimiento del arrendador, éste está obligado a pagar una indemnización correspondiente a la suma menor que representen los gastos hechos y el valor útil adquirido por la cosa al tiempo de su devolución. Aun en el caso en que el arrendatario no tenga derecho a indemnización, el valor de las mejoras podrá compensarse con los daños ocasionados sin culpa grave de aquél. Este criterio unitario de indemnización de las mejoras, representado por la menor suma de los gastos o el mayor valor adquirido por la cosa, estaba reservado en el Código antiguo de 1865 al poseedor (68), lo mismo de buena que de mala fe. Mas se ha extendido en el nuevo ordenamiento civil italiano (69) al usufructuario fundándose en que el interés del incremento de la producción exige no limitar las facultades del titular del usufructo para mejorar los cultivos

(63) Art. 1.097.

(64) Arts. 317 y 318.

(65) Arts. 408, 409 y 416.

(66) Art. 179.

(67) Art. 1.592.

(68) Art. 705.

(69) STOLFI: «Il nuovo Codice civile commentato», al glosar el art. 175 del libro «Della proprietà».

y acrecentar la fertilidad de los predios, y debiendo ser indemnizado por el propietario para que éste no obtenga un enriquecimiento injusto.

La ley holandesa de arrendamientos rústicos de 1937 consigna (70) que si el contrato ha durado más de un año, el arrendador está obligado a indemnizar al arrendatario las mejoras que éste haya hecho durante el último decenio, indemnización que no podrá superar la plus valía del fundo arrendado al término del contrato y ocasionada por las mejoras realizadas en la finca y en la medida que luego señalaremos.

En el Derecho francés hay que contar actualmente con una nueva disposición que reconoce el derecho a los beneficios de la construcción, plantación y obras realizadas por el arrendatario en el fundo arrendado. En ella se ordena que tales mejoras no darán derecho a indemnización mas que cuando el que las realizó haya notificado al propietario su intención de realizarlas, pudiendo apelar ante su negativa a un Tribunal paritario cantonal, el cual tiene facultades para autorizar los trabajos y, de consiguiente, la indemnización (71).

II.—LEGISLACIÓN ESPAÑOLA VIGENTE

La ley española de 1935 señala como distintivo de las mejoras útiles el aumento de la producción o del valor de la finca y realizadas por mutuo acuerdo de las partes o por voluntad de una sola protegida por la resolución judicial solicitada a su instancia. En su consecuencia, la ley confiere poder para realizar mejoras útiles al arrendatario a su iniciativa y expensas.

La ley, partiendo de la diversidad de estas iniciativas, salva, como dijimos anteriormente, la facultad del propietario para anteponerse al colono (72). Pero en realidad es casi nula la circunstancia de la iniciativa por cuanto a los efectos de valoración y aumento de la renta el hecho determinante no es la iniciativa, sino el desembolso de los gastos que ocasionaron las mejoras (73).

Si la mejora útil, dice el texto legal, se realiza por iniciativa del arrendatario y a sus expensas, no habrá lugar a aumento de renta ni indemnización de la renta estipulada; pero al cesar el arrendatario en el disfrute de la tierra se le indemnizará por el propietario, abonándole los gastos o desembolsos que hubiese invertido en la realización de la

(70) Art. 22.

(71) De 17 de octubre de 1945.

(72) Art. 22, pr. 3.º

(73) GARCÍA ROYO: *Op. cit.*, pág. 219.

mejora, con deducción de la merma del valor que hubiese experimentado la cosa en que consista aquélla por el transcurso del tiempo (74).

La ley de 23 de julio de 1940 dispone que si las partes hubiesen estipulado en el contrato la forma de indemnización, se estará a lo pactado, y en caso contrario se liquidarán las mejoras según la legislación en que se hicieron (75). Por tanto, existirán liquidaciones con arreglo: 1) al Código Civil según los derechos del usufructuario; 2) al Real-Decreto-Ley de 21 de noviembre de 1929, y 3) a la ley de 15 de marzo de 1935.

En virtud del R. D. de 1929, el arrendatario que ejecutare sin consentimiento expreso del arrendador mejoras útiles, que sin ser indispensables para la conservación del predio aumentaren la fertilidad de la tierra y el valor de la finca mediante obras de saneamiento, defensa u otras análogas, tendrá derecho a que le sean abonados al finalizar el contrato y su prórroga o prórrogas, si las hubiere, en la medida en que los beneficios de la mejora no hayan sido aprovechados por el arrendatario y queden incorporados a la finca sin que en ningún caso pueda exceder su cuantía abonable del diez por ciento de la suma de rentas pagadas durante el plazo contractual y el tiempo de su prórroga forzosa (76). No puede el arrendatario realizar mejora alguna a efectos de liquidación, salvo el empleo de fertilizantes necesarios para el cultivo (77) después de haber sido denunciada la prórroga del contrato y en el supuesto de que el importe de la suma abonable exceda de la tercera parte de la renta anual podrá escalonar su pago el arrendador en anualidades sucesivas hasta el mencionado límite (78).

III.—CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INDEMNIZACIÓN

La ley de 1935 establece la liquidación de las mejoras de la siguiente forma: al cesar el arrendatario en el disfrute de la tierra se le indemnizará por el propietario abonándole los gastos o desembolsos que hubiere invertido en la realización de la mejora con deducción de la merma del valor que hubiese experimentado la cosa en que consista aquélla por el transcurso del tiempo. Para que tenga lugar la efectividad de este de-

(74) Art. 22, pr. 4.º

(75) Disposición transitoria 5.ª

(76) Según el art. 17, pr. 2.º, se requiere consentimiento expreso del arrendador para la ejecución de toda clase de obras de fábrica, establecimientos industriales, paso del cultivo de secano al de regadío, del herbáceo al arbóreo, o viceversa, y, en general, cualquier reforma que suponga una transformación esencial de la finca.

(77) Que podrán ser reclamables según el art. 1.604 de la ley de Enjuiciamiento civil.

(78) Art. 17, pr. último.



recho, será requisito indispensable la persistencia al extinguirse el arrendamiento del carácter de mejora útil, para el mayor valor de la finca o para su mejor explotación y que se haya realizado además con conocimiento e intervención del propietario para fiscalizar los gastos. La cantidad exigible al propietario al terminar el arrendamiento por las mejoras útiles realizadas por iniciativa y a costa del arrendatario no podrá exceder de la sexta parte de la renta percibida durante toda la duración del arriendo (79).

La ley establece un doble criterio de indemnización de las mejoras útiles. Por un lado, el abono de los gastos realizados al implantar la mejora, con deducción de la merma ya indicada, y por otro, un tope máximo de la sexta parte del total de los rentos percibidos durante la vigencia del contrato.

El límite legal fué interpretado en el Parlamento por el Ministro autor del proyecto en el siguiente sentido (80): «Hasta la sexta parte puede el arrendatario por sí solo hacer las mejoras siempre que sean útiles, que se presupone que lo son casi siempre y en todo caso y que así pueda exigirse esta cantidad al propietario; pero cuando pase de esa cantidad entiendo que no basta que lo estime así el arrendatario, sino que es preciso que se haga previa una decisión de algo que está por encima del arrendador y del arrendatario, es decir, el Tribunal arbitral de arriendos, que resolverá en función de todas las circunstancias que en el caso concurren y dejándole en amplitud bastante para que al hacer esa mejora sea también en consonancia con la situación económica de los que en ello intervienen.

Entendemos que con tal interpretación se quiso hacer más justa y amplia la indemnización, reducida al reintegro de los gastos con el límite del porcentaje fijado por la ley. Pero tal propósito se enfrenta con el taxativo precepto legal.

Dos ideas principales se tuvieron presente para establecer el citado módulo legal de la indemnización de las mejoras: una, inspirada en la conveniencia de un criterio objetivo, para comprobar más fácilmente los gastos desembolsados, y otra, aconsejada por el interés y la defensa del patrimonio del propietario arrendador, a fin de que no se pudiera ver éste afectado en cantidad superior a la sexta parte de la suma total de los rentos correspondientes a la duración del arriendo. El legislador desechó otra solución, sin duda más justa, consistente en efectuar la indemnización atendiendo a los beneficios proporcionados por la mejora que no hayan sido aprovechados por el arrendatario y que permanezcan en la finca al fin del contrato, pensando—dice uno de los destacados miem-

(79) Art. 22, pr. 4.º

(80) *Diario de Sesiones*, núm. 159, y *ANAYA*: «Arrendamientos rústicos», 1942, pág. 126.



bros de la Comisión legislativa (81)—en que este criterio se prestaba a más discusiones y divergencias entre las partes, por ser muy subjetiva la apreciación de hasta dónde llegan los beneficios logrados por una mejora.

En otros países se ha desechado tal temor, y se reputa más justa la liquidación atendiendo a la mayor utilidad del fundo al término del arrendamiento y producida por la mejora en sí, sin tener en cuenta el aumento de valor de la finca ocasionado por factores independientes de los trabajos del colono.

Fué antecedente de la solución italiana aceptada en el nuevo Código un proyecto de 1930, en cuya elaboración participaron tratadistas de Derecho Civil, como el profesor Cicu, y que fué fruto de una rica producción doctrinal y jurisprudencial tendente a remediar el silencio del viejo texto. Las líneas generales del proyecto las ordena sistemáticamente el profesor FUNAIOLI (82) de la siguiente forma: El Consejo provincial de Economía, mediante su sección agraria y forestal, forma en cada provincia una relación aprobada por el Ministro de Agricultura y revisada cada cuatro años, de las mejoras realizables en las fincas arrendadas, teniendo en cuenta los progresos de que sea susceptible la agricultura de la localidad. El arrendatario puede tomar la iniciativa para la realización de tales mejoras en la primera mitad de la duración del arrendamiento cuando éste sea superior a nueve años o antes que comience el último quinquenio en el arrendamiento ultranovenal, estando obligado el arrendatario a notificar al propietario su proyecto de mejoras, el término de su ejecución y el presupuesto de gastos de las mismas. El arrendador: a) puede oponerse a la mejora, bien porque no esté comprendida en las relaciones oficiales o bien porque la estime inoportuna o inconveniente; b) puede, asimismo, anteponerse al arrendatario en la realización, permitiéndoselo, en consecuencia, una elevación proporcional de la renta pactada, y c) puede renunciar a esa facultad dejando que el arrendatario lleve a cabo las obras proyectadas, en cuyo caso éste, al final del arrendamiento, percibirá como indemnización las tres cuartas partes del valor proporcionado al fundo, valor que se determinará por peritos en caso de disconformidad de los contratantes. Es nulo todo pacto contrario al reembolso de las mejoras en la medida indicada. Además, el crédito del arrendatario tendrá eficacia real cuando el colono haya inscrito en el Registro de la Propiedad la notificación al propietario de las mejoras proyectadas y anotado el importe de la indemnización dentro de los treinta días de haber sido determinado; la sola inscripción del preaviso al propietario

(81) RODRÍGUEZ JURANO: Ob. cit., pág. 423.

(82) «Ancora sul problema dei miglioramenti fondiari nel contratto di affitto», en la *Rivista di Diritto Agrario*, núms. 10, 11 y 12, págs. 645 y sigts.



es insuficiente para darle aquella garantía. El sucesor en la propiedad de la finca queda subrogado en la obligación de abonar el crédito inscrito. El arrendatario a quien no se satisfaga su debida indemnización puede proceder contra la finca, frente a terceros, si notificó el importe de la indemnización a los acreedores que tengan inscrito su derecho sobre el fundo mejorado. Y en el procedimiento ejecutivo seguido por los demás acreedores tiene derecho a que del precio de adjudicación se separe la parte correspondiente al valor de las mejoras que le corresponde, con preferencia a cualesquiera créditos privilegiados, incluso los del Estado. En defecto de la inscripción y notificación dicha, el crédito de mejoras no tiene eficacia real, pero el arrendatario puede constituir hipoteca a su favor sobre el fundo mejorado, sirviéndole de título la escritura que contenga el acuerdo sobre el importe de la indemnización o el dictamen oficial de los peritos en su caso.

La ley holandesa de 31 de mayo de 1937 (83) admite también el principio de que las normas sobre la indemnización de mejoras no son derogables por la voluntad de los particulares, en perjuicio del arrendatario. Si el contrato ha durado más de un año, el arrendador tiene la rará a la plus valía del fundo al fin del contrato, ocasionada por las mejoras que éste haya llevado a cabo en el fundo durante los diez últimos años conforme a las normas siguientes: la indemnización no superará a la plus valía del fundo al fin del contrato, y producida por las mejoras incorporadas al predio; la indemnización se fijará en una suma inferior a dicho aumento de valor en la medida en que el arrendatario haya podido beneficiarse de los beneficios de las mejoras por él realizadas. La obligación del arrendador no tiene lugar en las mejoras que modifiquen la sustancia o la forma de la finca arrendada, a menos que exista autorización del arrendador. Para las demás mejoras, el deber de indemnizar existirá siempre que el arrendatario haya informado por escrito al arrendador indicándole su propósito y presupuesto del importe al arrendador, y después que éste no se haya opuesto en tiempo debido, o que, en caso de oposición, el juez, a petición del arrendatario, la declare infundada.

Con acusada participación judicial también se ha regulado recientemente en Francia la materia (84) como reacción contra la anarquía del sistema clásico. La mejora de los predios—dice un comentarista de esta disposición (85)—no se considera como una simple relación entre los par-

(83) Traducción francesa de esta ley se encuentra en la colección de «Textos Législatifs», del Instituto Internazionale di Agricoltura, serie 1937, de donde la transcribe CARRARA, en ob. cit., pág. 502.

(84) Ordonnance 17 octubre 1945.

(85) R. SAINT-ALARY: «Les constructions plantations et ouvrages faits par le preneur sur les lieux loués», en la *Revue trimestrielle de Droit civil*, 1947, pág. 263.

ticulares, y el arrendador deja de ser de hecho y de derecho el sólo juez de la oportunidad de realización de tales obras. En su artículo 35 y siguientes marca un notable progreso sobre el derecho común y las reformas que le siguieron. Su mérito principal es haber subordinado a indemnización la utilidad económica y social de las obras hechas por el arrendatario. En sus disposiciones se establece criterio para determinar la indemnización, según obedezca a construcciones y obras o a plantaciones, las cuales se remunerarán teniendo en cuenta el aumento del valor en renta del fundo como resultado de estas plantaciones y al reembolso de la suma que representan los gastos efectuados por el arrendatario.

IV.—GARANTÍAS PARA EL PERCIBO DE LA INDEMNIZACIÓN

Finalmente hay que aludir a las garantías concedidas al arrendatario para el percibo de su justa indemnización. En nuestro derecho es acción personal la que corresponde al mejorante contra el propietario del fundo con objeto de lograr la condena al pago de una suma de dinero a título de indemnización (86). Condición objetiva esencial con la pretensión judicial será la subsistencia de la mejora al extinguirse el arrendamiento (87), aparte de otras condiciones sobre legitimación; tiempo, etc., fijadas en el articulado de la Ley ya explicada.

Pero ni el Decreto de 1929 ni la Ley de 1935 hablan concretamente de la garantía para el percibo de la indemnización. Por algunos tratadistas es aconsejable el derecho de retención, es decir, como facultad de poseer *quasi-loco-pignoris* el fundo mejorado hasta el pago de la suma indemnizable, como ocurre, por ejemplo, con el poseedor de buena fe (88).

Pese a que los autores del Derecho común eran amplios en reconocer el derecho de retención, no parece admisible, por su privilegiada garantía, extenderlo al contrato de arrendamiento.

La Jurisprudencia española ha establecido que el tercer comprador de la finca está eximido de indemnizar las mejoras hechas antes de la venta (89); pero hay que tener en cuenta la nueva ley de Arrendamientos rústicos de 1942 (90), en virtud de la cual el adquirente de la finca arrendada queda subrogado en todos los derechos y obligaciones dima-

(86) Ss. 22 y 24 febrero 1936.

(87) Ss. 20 enero 1936, 2 julio 1935, 22 enero 1935.

(88) Art. 453 C. c.

(89) S. 24 de febrero de 1936.

(90) Art. 9.º La ley inglesa de 7 de junio de 1925 obliga al nuevo dueño a la indemnización de mejoras.

nantes del arrendamiento y, de consiguiente, será el arrendatario antiguo, si no hubo contrato posterior, o el adquirente nuevo, supuesto de subrogación legal, a quien se reclamará la debida indemnización de mejoras.

CONCLUSION

En resumen, desde el punto de vista contractual, el problema de las mejoras no es más que el reflejo de una pugna de intereses: los del arrendador y los del arrendatario. Para armonizarlos en el conjunto del Derecho Civil, algunos juristas quisieron configurar el derecho del colono como un cierto dominio útil, asemejando en éste, como en otros aspectos, el contrato de arrendamiento al derecho real de enfiteusis, o al menos propugnaron la valoración de las mejoras culturales en atención al tiempo de duración del arriendo.

Para superar las dificultades impuestas por la dogmática del Derecho Privado, se recurre frecuentemente a calificar como Derecho Social a la legislación especial arrendaticia. Tal denominación es imprecisa, por cuanto todo ordenamiento jurídico es social y tiene como fin peculiar el bien de la comunidad. Si por social se quiere indicar la protección a las clases sociales más necesitadas económicamente, atribuyéndole privilegios jurídicos en compensación de sus trabajos, más bien podría entonces comprenderse a todo este conjunto de disposiciones legales en el círculo cada vez más amplio del Derecho del trabajo, como aventura recientemente un autor (91), al señalar la sustitución de la *locatio-conductio* que nos legó la romana jurisprudencia, por una nueva creación de carácter anfibológico difícil de caracterizar como derecho real o como derecho personal.

Pero la cuestión tiene una mayor transcendencia que la de una denominación más o menos amplia y congruente. Se intenta encuadrar en el Código Civil los postulados de una teoría económica y social que superen a los de la doctrina clásica (92) y resuelvan dentro del Derecho Civil problemas como el de los mejoramientos agrícolas.

(91) BLOCH: «Arrendamiento de inmuebles», en la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, agosto-septiembre 1948, pág. 481.

(92) AUBRY y RAU: «Cours de droit civil français», t. V, § 365. BANDRY-LACANTINIERI y WAHL: «Contrat de louage», t. I, núms. 499 y sigs.

El pensamiento clásico—dice un expositor de la nueva tesis disidente (93)—se apoya en un análisis discutible del contrato de arrendamiento y de la situación respectiva de las partes. En efecto, asegurar que el arrendador puede oponerse a la iniciativa del arrendatario es tanto como olvidar las disposiciones de los Códigos tradicionales que, obligando al arrendador a mantener a la contraparte en el pacífico uso y disfrute del objeto que para ello se le entrega, afirman el principio de independencia de los arrendatarios, y es también interpretar falsamente el criterio de que toda construcción o plantación implica un cambio sustancial de la cosa arrendada. El equívoco estriba en creer que la situación del arrendador es la misma que la del propietario sobre cuyo terreno un tercero realiza una determinada obra (94). No hay tal identidad, pues el derecho de propiedad del arrendador, después de concertado el arriendo, carece de la plenitud que antes tenía. Los tratadistas franceses hablan de que el arrendamiento ha ocasionado, por efecto contractual, una desmembración de los atributos del dominio, especialmente el uso y el disfrute, lo que nos recuerda el sentido romano de limitación que a la plena *in re potestas* daba el *ius utendi fruendi* del usufructuario.

De consiguiente, el abandono del disfrute del objeto arrendado y la independencia que dentro de sus límites adquiere el arrendatario por efecto del contrato, hacen surgir el derecho del colono a realizar las mejoras. Mejoras cuya realización no quedara a su arbitrio y que tendrán como característica la representación de un valor económico de interés social, apreciable por el poder judicial y dentro del ordenamiento privado. De tal suerte, que será, por un lado, el destino económico del fundo y, por otro, la concepción de la empresa tan en boga actualmente lo que determinará la facultad de mejorar, sin que tengamos que recurrir a otras construcciones jurídico-civiles, como por ejemplo la de la voluntad presunta de las partes contratantes. De ahí la consecuencia y el ejemplo siguiente: si el arrendatario recibe la cosa para habitarla, el principio clásico permanece; mas si, por el contrario, el arrendatario la recibe para proyectar sobre ella su actividad profesional, la ley, protectora de estas actividades, habrá de permitirle las mejoras útiles convenientes.

Puede parecer que el hábito de intervención pública que aún alienta

(93) SAINT-ALARY: Artículo citado en la *Revue trimestrielle de droit civil*, 1947, pág. 268.

(94) BENETTINI («Compendio di diritto civile, 1943, v. IV, pág. 285), al comentar la exposición del nuevo Código italiano, indica cómo éste distingue las mejoras en sentido estricto y técnico, entre las que se hallan las construcciones y plantaciones, de las adiciones que siendo sustancialmente mejoras, pero extrínsecas, quedan reguladas como mejoras intrínsecas cuando no pueden ser separadas del fundo.

La accesión, unión, incorporación, mejora útil, dígase como se quiera—escribe SCAEVOLA en ob. cit. y t. cit., pág. 758—, se teje en el arrendamiento sobre una trama de contractualidad que en la accesión propiamente dicha no existe.



en esta doctrina detiene un último brote de los principios individuales nacidos de la libertad, a la que tanto debemos, mientras se propaga incessantemente el pensamiento colectivista. A esto responderíamos con las frases ponderadas del profesor CASTAN (95): que sería vano plantear y resolver el problema de si será en definitiva individualista o socialista el Derecho Civil del mañana. El Derecho, como la Economía, no pueden ser exclusivamente individualistas ni exclusivamente colectivistas. Se trata de tendencias generales a las que no cabe conceder un predominio absoluto. La socialización del Derecho debe proponerse más bien que vincular los derechos todos al grupo social, conciliar los derechos individuales en pugna y armonizarlos con las exigencias sociales, impidiendo que éstas anulen a aquéllos o viceversa. El ideal para nosotros—agrega—, dentro del derecho patrimonial, sería el reconocimiento y jerarquía de las propiedades individual, familiar, colectiva y pública, coadyuvando todas al logro de la función social de la propiedad y contrapesadas por el más perfecto funcionamiento de las responsabilidades de la persona individual y colectiva.

Y en este sentido, el Derecho Civil puede ser hoy, como lo fué en su venturosa historia, auténtica y firme defensa del individuo contra el poder abusivo de las organizaciones.

(95) Ob. cit., págs. 52 y sigts.

