

CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS QUE REGULAN LA PRORROGA FORZOSA DE LOS ARRENDAMIENTOS URBANOS CON RENTA CONGELADA

(Consideraciones que suscita la lectura
de la sentencia dictada
por el Pleno del Tribunal Constitucional
el 21 de marzo de 1994)

CARLOS AGUILERA

SUMARIO: I. BREVE RESEÑA DEL PROCESO INCOADO PARA LA RESOLUCIÓN DE LAS CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚMS. 2010/1989 Y 969/1991, EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 57, 70, 71 Y 73 DE LA VIGENTE LEY DE ARRENDAMIENTOS URBANOS, QUE ESTABLECEN LA PRÓRROGA OBLIGATORIA PARA EL ARRENDADOR DE LOS CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO Y DOS SUBROGACIONES SUCESIVAS DE LOS ARRENDATARIOS.—II. FUNDAMENTO DE LA IMPERATIVIDAD DE ALGUNAS DE LAS NORMAS REGULADORAS DE LOS ARRENDAMIENTOS URBANOS.—III. ALCANCE Y EFECTOS DE LA IMPERATIVIDAD DE ALGUNAS DE LAS NORMAS REGULADORAS DE LOS ARRENDAMIENTOS URBANOS VIGENTES EN ESPAÑA.—IV. LOS PRINCIPIOS CARDINALES DE UNA CORRECTA REGULACIÓN DE LOS ARRENDAMIENTOS URBANOS.—V. EL PROYECTO DE LEY DE ARRENDAMIENTOS URBANOS QUE TRAMITA HOY EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.—VI. LA SENTENCIA DEL PLENO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 21 DE MARZO DE 1994 Y EL VOTO PARTICULAR DISIDENTE DE LA MISMA.

I. BREVE RESEÑA DEL PROCESO INCOADO PARA LA RESOLUCION DE LAS CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD NUMS. 2010/1989 Y 969/1991, EN RELACION CON LOS ARTS. 57, 70, 71 Y 73 DE LA VIGENTE LEY DE ARRENDAMIENTOS URBANOS, QUE ESTABLECEN LA PRORROGA OBLIGATORIA PARA EL ARRENDADOR DE LOS CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO Y DOS SUBROGACIONES SUCESIVAS DE LOS ARRENDATARIOS

Los Juzgados que plantearon las cuestiones de inconstitucionalidad reseñadas consideraron que los artículos 57, 70, 71 y 73 de la vigente Ley de Arrendamientos Urbanos conculcan lo establecido en los artículos 14, 33 y 38 de la Constitución española, donde se consagran la igualdad ante la ley, el derecho de propiedad y la libertad de empresa. La prórroga obligatoria del contrato de

arrendamiento (tanto con el arrendatario inicial como con sus subrogados) no puede separarse de la pérdida patrimonial que sufre el arrendador por el bloqueo de la renta arrendaticia durante aquélla, que rompe la imprescindible paridad que debe existir entre las contraprestaciones recíprocas del arrendador y el arrendatario y atribuye a éste un beneficio injusto y excesivo. La Constitución, por otra parte, impone un trato distinto a los arrendamientos de vivienda y a los de local de negocio. Y, finalmente, el Real Decreto-Ley 2/1989 (conocido como la «Ley Boyer») ha determinado la coexistencia de dos clases de propietarios arrendadores, los que pueden arrendar las viviendas y los locales de negocio por tiempo determinado y los que han de soportar la prórroga de los contratos y las dos subrogaciones sucesivas, sin modificar las rentas para adaptarlas al valor real inicial de los alquileres y no pueden recuperar la posesión de sus inmuebles: son dos situaciones jurídicas diferentes para un único hecho, el arrendamiento de una vivienda o un local de negocio.

La sentencia que ha puesto fin al proceso entiende que no hay lugar a declarar la inconstitucionalidad de los preceptos de la vigente Ley de Arrendamientos Urbanos que establecen su prórroga legal y dos subrogaciones sucesivas de arrendatarios, siendo imposible analizar además la de aquellos otros que mantienen bloqueada la renta, al dejar al arbitrio del Gobierno su actualización. La motivación en que descansa el fallo comprende argumentos jurídico-procesales y jurídico-sustantivos. En los primeros se indica que están defectuosamente planteadas las cuestiones de constitucionalidad, ya que su *petitum* se concreta en que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 57, 70, 71 y 73 de la vigente Ley de Arrendamientos Urbanos (donde se establecen la prórroga obligatoria y las subrogaciones), aunque sus alegaciones consideran tales preceptos íntima e indestructiblemente conexos con el artículo 100 (en que se deja al arbitrio del Gobierno la actualización paralela de los alquileres) y que también ha de ser examinada la adecuación de este último a las exigencias constitucionales. Los argumentos de índole sustantiva entienden, por una parte, que el legislador tiene plena libertad para determinar qué medidas, en su opinión, permiten el cumplimiento de la función social de la propiedad urbana (a la que, además, estima obligada a soportar las que se adopten para fomento de la industria y el comercio y para la promoción del empleo); por otra parte, consideran que las normas de la LAU que establecen la prórroga legal y las subrogaciones, aisladamente consideradas, no concluyen el artículo 47 de la Constitución española.

Tres magistrados disintieron del fallo y de la motivación de la sentencia. En su opinión, no pueden tomarse en consideración los defectos del *petitum* formulado por los jueces, dada la doctrina del propio Tribunal Constitucional sobre la subsanabilidad de los defectos procesales y puesto que queda claramente planteado que las cuestiones de inconstitucionalidad origen del proceso afectan tanto a

los preceptos de la LAU que establecen la prórroga legal y las subrogaciones como al que deja a la voluntad del Gobierno la revisión de los alquileres, siendo inescindible la conexión entre unos y otro. En cuanto a la cuestión de fondo, el voto particular estima que el legislador, al establecer las medidas encaminadas a asegurar el cumplimiento de la función social de la propiedad urbana, ha de respetar las exigencias de la Constitución siempre y que los artículos 57, 70, 71, 73 y 100 de la LAU conculcan el artículo 47 de la Constitución española y desnaturalizan el derecho de propiedad del arrendador, rebasando en extremo los límites constitucionales a su ejercicio.

II. FUNDAMENTO DE LA IMPERATIVIDAD DE ALGUNAS DE LAS NORMAS REGULADORAS DE LOS ARRENDAMIENTOS URBANOS

El disfrute de una vivienda, obviamente, es una necesidad primaria que hay que satisfacer prioritariamente y con la máxima efectividad; en otro caso, las personas y las familias no se desenvuelven en unas mínimas condiciones de bienestar. En otro orden de cosas, el disfrute de un local de negocio es factor de desarrollo, pues facilita la distribución de bienes y servicios, promueve actividades industriales y comerciales, crea empleo y produce beneficios a quienes los explotan dándoles el uso que permiten.

Al disfrute estable de viviendas o locales de negocio se llega naturalmente por su compra o por la adquisición de su usufructo. Pero no todos los que lo buscan tienen capacidad económica o posibilidad de lograrlo por las vías apuntadas y ello determina que el arrendamiento urbano sea cauce indispensable para llegar a él, incluso hay economías particulares para las que resulta más ventajoso este camino, dedicando al pago del alquiler una parte de renta que no desequilibra sus obligadas atenciones para satisfacer otras necesidades.

El Derecho configuró, desde un principio, el arrendamiento urbano como un contrato bilateral, sinalagmático y de tracto sucesivo, esto es, un pacto del que nacen obligaciones recíprocas del arrendador para con el arrendatario y viceversa (consistentes en la entrega de la vivienda o local de negocio por una parte y el pago del alquiler por otra). Tales obligaciones recíprocas, en cuanto sinalagmáticas, han de ser *aequales*, o sea, económicamente equilibradas durante todo el período de vigencia del contrato, el cual, además, no puede ser corto por exigencias de la estabilidad.

El liberalismo jurídico inspiró, en el último cuarto del pasado siglo, las normas de nuestro Código Civil reguladoras del arrendamiento de bienes y servicios de todas clases, confiando la determinación de sus condiciones a la autonomía de la voluntad y haciendo descansar su normativa en la creencia de que el libre jue-

go del mercado aseguraba el equilibrio de las obligaciones del arrendador y del arrendatario, así como en la confianza ciega en la estabilidad de la moneda. No se tuvo entonces en cuenta, por una parte, que el equilibrio objetivo entre las prestaciones, en los contratos sinalagmáticos, solamente se consigue si los contratantes actúan desde posiciones equivalentes y con análoga fuerza y, por otra, se olvidó que cuando ello no se da (como puede ocurrir si es acuciante la necesidad de vivienda y escasa su oferta) cabe que pueda abusar de su posición preponderante quien contrata desde ella con el que la tiene sensiblemente más débil. Al margen de lo ya dicho, nuestro siglo XX mantiene una permanente fluctuación del valor de la moneda y no es preciso subrayar su pernicioso efecto sobre los acreedores de obligaciones dinerarias (caso de los arrendadores) al prolongarse en el tiempo el cumplimiento de aquéllas.

La desigualdad de los intervinientes en los contratos con que se pretende satisfacer necesidades primarias y la progresividad de la erosión de la moneda movieron a los poderes públicos a limitar la autonomía de la voluntad en la contratación privada, pues la utilidad individual de que goza el titular de un derecho ha de compaginarse con las exigencias de la solidaridad. Ello justificó el sometimiento a normas de *ius cogens* o imperativas (en todo o en parte) de ciertas relaciones jurídicas entre particulares, entre ellas las derivadas de los contratos de arrendamiento urbano.

Nuestros poderes públicos no han operado siempre, en el campo antes indicado, con el debido acierto (por imprevisión, ligereza o desviación de poder), al adoptar medidas llamadas a neutralizar los brotes de insolidaridad en aquellas relaciones jurídicas privadas en que se crean derechos subjetivos cuyo disfrute ha de cohonestarse con ineludibles exigencias sociales o a asegurar el equilibrio de las prestaciones objeto de obligaciones jurídicas de tracto sucesivo (1).

(1) Tres ejemplos bastan para ilustrar lo dicho:

— En la segunda mitad del pasado siglo, el Estado tuvo conciencia de la importancia social de las instituciones privadas de beneficencia, consideró el riesgo de que sus administradores (al menos por incompetencia o desatención) no obtuvieran la rentabilidad aceptable de los bienes patrimoniales de aquellos Entes y obligó a sustituirlos en todo caso por títulos de la Deuda Pública (de renta fija). La erosión monetaria, con el transcurso de los años, determinó la ruina y la desaparición de buena parte de aquellas venerables entidades, con la consiguiente drástica reducción de los servicios que venían prestando a los necesitados, en particular, en las zonas más desfavorecidas del país.

— Véanse en el texto los perniciosos efectos del boqueo de las rentas de los contratos de arrendamiento, durante la prórroga legal de los mismos.

— Durante la reciente transición política se estableció que, en la determinación de la base imponible de la exacción municipal sobre incremento de valor de los terrenos (antiguo arbitrio de plusvalía), dicho valor, en el año inicial del período impositivo, había de ser actualizado a pesetas del año

III. ALCANCE Y EFECTOS DE LA IMPERATIVIDAD DE ALGUNAS
DE LAS NORMAS REGULADORAS DE LOS ARRENDAMIENTOS URBANOS
VIGENTES EN ESPAÑA

Nuestro Ordenamiento jurídico prevé hoy la existencia de dos clases de arrendamientos urbanos, por ser diferentes el alcance de las normas imperativas que regulan algunos concretos extremos de los mismos, muy en particular los que se refieren a su duración y a la determinación de la cuantía de la renta exigible por el arrendador a lo largo de su vigencia.

Una de ellas está regulada por la Ley de 22 de diciembre de 1955, reformada por la Ley 40/1964, de 11 de junio, cuyo texto refundido fue aprobado por el Decreto 410/1964, de 24 de diciembre. Conviene reseñar ahora, aunque sea escuetamente, el alcance de los preceptos de esta normativa relativos a la duración de los arrendamientos urbanos sujetos a la misma y a la fijación de la cuantía de la renta a lo largo de aquélla, ante la progresiva erosión de la moneda.

Por imperio de esta ley, el contrato de arrendamiento de viviendas y de locales de negocio no puede concertarse por un período de tiempo determinado, sino que, al transcurrir el fijado por las partes en el pacto, es obligatoria para el arrendador su prórroga indefinida (2). Se prolonga además considerablemente el arrendamiento porque se permiten dos subrogaciones sucesivas en favor del cónyuge y de los ascendientes, los descendientes y los hijos adoptivos del arrendatario en quienes concurren determinados requisitos, e incluso del socio en el arrendamiento de locales de negocio (3) y la cesión *inter vivos* de las viviendas arrendadas, en ciertos casos (4).

Autorizó, consecuentemente, la acomodación de la renta inicialmente pactada a las fluctuaciones del coste de vida (para los arrendamientos que se encuentren en prórroga legal), cada dos años. Pero dispuso que no se llevara a cabo automáticamente, sino «mediante Decreto aprobado en Consejo de Ministros» (5) y ello no se ha producido nunca durante los treinta años de vigencia de la ley.

final, como único medio de impedir el alcance confiscatorio del tributo, por efecto de la erosión de la moneda (como se estableció en la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, y en el Real Decreto Legislativo 3250/1976, de 30 de diciembre). Pero muy pronto se derogó tal medida, mediante el Real Decreto-Ley 15/1978, de 7 de junio, fruto del «consenso» entre la extinta UCD y el PSOE, operando con criterios exclusivamente recaudatorios. No se ha planteado (o no es conocida por el autor de este estudio) la cuestión de inconstitucionalidad sobrevenida o de derogación por la entrada en vigor de la Constitución española de este Real Decreto-Ley.

(2) Ley de Arrendamientos Urbanos en vigor, artículo 57.

(3) *Idem*, artículos 58, 59 y 60.

(4) *Idem*, artículo 24.

(5) *Idem*, artículo 100.

La conjunción de la prórroga legal obligatoria para el arrendador y el bloqueo permanente de la renta ha tenido muy importantes consecuencias técnico-jurídicas, sociales y económicas.

Ha supuesto la total desnaturalización del contrato de arrendamiento, cuando su objeto es una vivienda o un local de negocio. Dicho contrato, por naturaleza, ha de concertarse «por tiempo determinado y precio cierto» y este último es, para el arrendador, la razón de ser del pacto, pues «en los contratos onerosos se entiende por causa, para cada parte contratante, la prestación de [...] la otra parte» (6). Siendo el objeto del arrendamiento una vivienda o un local de negocio, por un lado carece de duración determinada, y, por otro, pierden su equivalencia las prestaciones de las partes (ya que, mientras el arrendatario continúa recibiendo del arrendador el goce de la vivienda o del local de negocio en su integridad de continuo, el arrendador, por la progresiva erosión de la moneda, no sigue percibiendo una renta del mismo poder adquisitivo, muy al contrario, cada año la percibe de menor valor).

Ha significado también la total desnaturalización del derecho de propiedad del arrendador, y ello doblemente, al reducirse cada vez más la utilidad de la renta que percibe y al verse privado de la disponibilidad sobre la vivienda o el local de negocio, aunque haya desaparecido el arrendatario con el que concertó su arrendamiento (por el juego de las subrogaciones y las cesiones)

El arrendatario obtiene un beneficio abusivo, al tener la renta que paga menos poder adquisitivo cada vez y transferir el disfrute de lo arrendado a sus causahabientes, siendo injusto en extremo el daño ocasionado al arrendador de entidad análoga al abusivo beneficio otorgado al arrendatario.

Las consecuencias sociales y económicas de la regulación del arrendamiento urbano de 1964 han sido extremadamente negativas. Por una parte, han determinado la drástica reducción del número de viviendas y locales de negocio explotados en arrendamiento bajo este régimen, que hoy representan menos del 5 por 100 de las que así se explotan (7). Por otra parte, ha provocado considerables perjuicios a un colectivo merecedor de mejor suerte, pues muchas familias modestas (llamadas a ser potenciales arrendatarios con alquileres ajustados a sus reales posibilidades económicas) sólo han podido acceder al disfrute de una vivienda comprándola; pagarán dos o tres veces su precio al tener que soportar los elevadísimos intereses que les han sido exigidos durante el largo período de amortización (entre diez y veinte años) de los créditos con que financian la mayor parte de

(6) Código Civil, artículos 1543 y 1274.

(7) El cálculo se ha realizado partiendo de los datos contenidos en la Exposición de motivos del Proyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos que está en trámite y de las publicaciones del Instituto Nacional de Estadística.

aquel precio; han de trabajar ambos cónyuges y emplean más de uno de los sueldos en el pago de los intereses y las amortizaciones, sobreviviendo ellos y los hijos con menos de un solo modesto sueldo; ocupan viviendas construidas en la periferia de las poblaciones o en las ciudades-dormitorio, lo que prueba su condición social, y constituyen una mayoría silenciosa, sin *lobies*, que soporta callada y durante demasiado tiempo la pesada carga descrita. Finalmente, la falta de rentabilidad de los inmuebles urbanos arrendados con rentas congeladas ha impedido a sus arrendadores, carentes de recursos, conservarlos con oportunidad; por ello se ha producido un deterioro considerable de tales inmuebles y de barrios enteros de nuestras ciudades; se dice, con toda razón, que la congelación de las rentas de los arrendamientos urbanos produce en los núcleos de población más daño que un bombardeo y es evidente la pérdida de calidad de vida causada por el régimen de los arrendamientos urbanos que se ha analizado, que ha merecido el calificativo de «disparate nacional» (8).

La otra clase de arrendamientos urbanos que pueden concertarse hoy en España está regulada en el Real Decreto-Ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de Política Económica. Mantiene la normativa de la regulación de 1964 (según la cual los contratantes pueden fijar libremente la renta inicial del arrendamiento), pero, para los concertados después de su entrada en vigor, autoriza que el contrato se pacte por tiempo determinado, sin prórroga legal obligatoria.

La finalidad perseguida por este Real Decreto-Ley era incrementar el número de viviendas y de locales de negocio explotados en arrendamiento, pero sus efectos no han sido positivos: por una parte, como recoge la Exposición de motivos del Proyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos, que está en trámite hoy en el Congreso de los Diputados, sólo ha conseguido frenar la reducción del número de inmuebles explotados en arrendamiento (9), y por otra, ha tenido un pernicioso efecto sobre la estabilidad de las familias (porque algunos arrendadores ofrecen viviendas con renta asequible y breve plazo, pero, al autorizar luego la prórroga del contrato, exigen una fuerte elevación de la renta que han de aceptar los arrendatarios, con el consiguiente quebranto económico, salvo que renuncien a continuar en la vivienda).

(8) CARLOS AGUILERA SILLER: «Nuestros arrendamientos urbanos, otro disparate nacional», en *ABC* de Madrid, 2.ª ed. del día 28 de junio de 1993, pág. 50.

(9) Proyecto de Ley núm. 121/41, sobre Arrendamientos Urbanos, *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Congreso de los Diputados, V Legislatura) del 21 de febrero de 1994, Exposición de motivos, 1, párrafo 5.º

IV. LOS PRINCIPIOS CARDINALES DE UNA CORRECTA REGULACION DE LOS ARRENDAMIENTOS URBANOS

No ha perdido vigencia la definición debida a Montesquieu de las leyes que rigen el mundo físico y la realidad social, según la cual aquéllas no son sino las relaciones necesarias que derivan de la naturaleza de las cosas. Y es de advertir que, en buena medida, a esa definición deben ajustarse las normas jurídicas que pretendan tener una vigencia perdurable.

Para alcanzar tal objetivo, el legislador ha de operar atendiendo a las exigencias de la justicia, la solidaridad y la libertad, ponderando luego con realismo los efectos esperables de las medidas que adopte.

Es inviable la socialización radical del disfrute de las viviendas y los locales de negocio. Empiezan a conocerse ahora con toda crudeza sus efectos en la antigua URSS y hasta en la República de Cuba. El buen sentido ha confiado a la iniciativa privada la mayor parte del comercio inmobiliario urbano, aunque sujeto a una regulación que conjugue adecuadamente la utilidad individual del propietario-arrendador con las exigencias de la solidaridad.

Por el carácter sinalagmático de las obligaciones que nacen del arrendamiento urbano (determinante de que la causa o razón de ser de la prestación del arrendador sea la que espera del arrendatario y viceversa, en consonancia con lo previsto en el artículo 1274 del Código Civil) y por ser de tracto sucesivo (pues su cumplimiento no se agota en un solo acto, sino que supone el disfrute del bien arrendado de continuo y la percepción periódica de la renta por todo el tiempo de vigencia del contrato), circunstancias ulteriores a la perfección de éste pueden alterar el equilibrio de las prestaciones inicialmente concretadas en él. Ello cabe si una parte de la vivienda deja de estar temporalmente en uso, por unas obras de reparación necesaria, determinando que el arrendatario no disfrute de la totalidad de aquélla. Y también cabe si la moneda se devalúa por la inflación, reduciendo el poder adquisitivo de la renta nominal que recibe el arrendador. La justicia exige la corrección de los efectos producidos por esas circunstancias sobrevenidas, para que se restablezca la *aequalitas* de las prestaciones del arrendador y del arrendatario. Y esto ha de ser así, en todo caso, cuando cabe *ex pacto* y cuando es imperativa la norma reguladora de la cuantía de la renta (porque necesariamente debe establecer su automática revisión, pues el cumplimiento de la función o servicio social de la propiedad inmobiliaria urbana no desnaturaliza el derecho del propietario-arrendador, cuya renta tiene que mantener siempre el mismo poder adquisitivo).

Todo servicio a la sociedad es un servicio social y el primero de ellos es la figura jurídico-administrativa del servicio público. En los casos en que éste se presta a cambio de un precio a pagar por el usuario, dicho precio se actualiza cuando

se elevan los costes de su prestación, por circunstancias sobrevenidas, única manera de neutralizar los efectos de las fluctuaciones económicas sobre aquellos costes con justeza y de asegurar así la continuación de la prestación del servicio público. Y ello es así no sólo si se realiza ésta directamente por la Administración, sino también cuando se realiza a través de un concesionario o en régimen de economía privada (Correos y Telégrafos, teléfonos, transportes públicos, suministros de agua, gas o electricidad, etc.); siempre se actualizan las tarifas.

Muy pronto se trasladó la mecánica de actualización de las tarifas de los servicios públicos al pago de los precios de las obras públicas, mediante la revisión de los mismos. Y ésta, en España, ha llegado a ser admitida por la Administración, que incentiva la construcción por particulares de viviendas de protección oficial (actividad menos duradera que un contrato de arrendamiento urbano usual). Se autoriza la repercusión sobre los precios inicialmente fijados para la venta o el arrendamiento de tales viviendas de protección oficial.

En paralelo, si en un arrendamiento urbano el propietario-arrendador cumple una función social, se ha de actualizar la renta cuando el contrato prorroga su duración obligatoriamente para el arrendador más allá del plazo inicial, si inciden sobre ella sobrevenidas fluctuaciones del valor de la moneda. En otro caso, no se actúa aquí en la misma forma en que se actúa con el servicio social en que el servicio público consiste, reduciéndose la contraprestación inicialmente fijada y a atender por el usuario. Y, de prolongarse mucho tiempo la injusta congelación legal de la renta, al cabo «se paga [...] con nada (devaluación de la moneda)», como dice el profesor De Castro (10). Para el Proyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos hoy en trámite, la revisión automática de la renta es «condición necesaria» (11): se necesita con necesidad de medio.

La solidaridad, por otra parte, rompió el carácter absoluto que el *Code Napoleon* atribuyó inicialmente a la propiedad privada. No se discute, desde hace mucho tiempo, que, si bien el dueño de una cosa está llamado a obtener de ella una utilidad individual, el objeto de su dominio puede estar llamado a prestar simultáneamente una función o servicio social, como ya se dijo, cuyo aseguramiento determina la imperatividad de las normas reguladoras de su cumplimiento, pues el legislador no puede dejarlo al arbitrio del titular dominical de la cosa llamada a prestarlo. Por ello la solidaridad opera en la regulación del contrato de arrendamiento urbano como otra exigencia (paralela a la de la justicia, antes analizada) y justificada del carácter de *ius cogens* de algunos de los preceptos de aquélla. Se

(10) FEDERICO DE CASTRO Y BRAVO: *El negocio jurídico*, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid, 1967, pág. 317, nota 12.

(11) Proyecto de Ley núm. 121/41, sobre Arrendamientos Urbanos, antes citado, Exposición de motivos, 1, párrafo 10.

limita así el derecho del propietario-arrendador, pero sin constreñirlo abusivamente ni desnaturalizarlo.

Frente a lo que sostiene el abogado del Estado y es base de la sentencia del proceso de inconstitucionalidad origen de este estudio, no cabe atribuir al legislador una potestad ilimitada para concretar las exigencias de la solidaridad en la regulación de los arrendamientos urbanos. Tal potestad tiene un límite expresamente fijado (de forma explícita o implícita) en los preceptos constitucionales y la jurisdicción constitucional puede controlar si es rebasado o no, como indica con todo acierto el voto particular disidente de aquella sentencia. La exigencia de la justicia determina la revisión automática de la renta de arrendamiento y la exigencia de la solidaridad reclama asegurar la estabilidad del mismo, con un mínimo de su duración inicial y determinadas subrogaciones.

Las exigencias de la libertad imponen que, en la regulación de los arrendamientos urbanos, las normas imperativas sean las menos posibles, manteniéndose en lo demás la autonomía de la voluntad.

Finalmente, hay que indicar la importancia de que el legislador prevea con realismo los efectos esperables de las concretas medidas que adopte en la regulación de los arrendamientos urbanos y de la conjugación en ellas de las exigencias de la justicia, la solidaridad y la libertad. Se trata de prever que tales medidas no producirán efectos contrarios a los objetivos perseguidos con su adopción. Ello puede parecer perogrullesco, pero los resultados de los regímenes de los arrendamientos urbanos establecidos en España en 1964 y 1985, como antes se vio, lo hace indispensable de todo punto.

V. EL PROYECTO DE LEY DE ARRENDAMIENTOS URBANOS QUE TRAMITA HOY EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

La Constitución española, en su artículo 47, fija las directrices con que la propiedad inmobiliaria urbana ha de prestar su servicio social. Proclama que «todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada» (en cuanto a las condiciones y capacidad de la misma y en cuanto a la estabilidad de su disfrute) y encomienda a los poderes públicos una triple misión: promover «las condiciones necesarias» al efecto, establecer «las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho» y regular «la utilización del suelo de acuerdo con el interés general, para impedir la especulación».

En cumplimiento del mandato constitucional, el Gobierno ha aprobado un Proyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos que arranca de una visión global

del problema y quiere tener perdurabilidad. Se encuentra ahora en trámite en el Congreso de los Diputados (12).

En su Exposición de motivos, tras criticar moderadamente, pero con tino, los regímenes de 1964 y 1985, avanza que la primera variable a tener en cuenta para una acertada política social del arrendamiento urbano es fomentar el incremento de las viviendas así explotadas con alquileres asequibles. Luego recoge las exigencias de la justicia, la solidaridad y la libertad, declarando que la revisión automática de la renta es una condición necesaria para el éxito de aquella política social, estableciendo una razonable duración mínima de los arrendamientos, admitiendo subrogaciones justificadas y dejando a la autonomía de la voluntad el resto del contenido de los contratos.

En su regulación de éstos, cuando se adopten tras la entrada en vigor de la nueva ley, da en la diana. En busca de «una cierta estabilidad para las unidades familiares» fija en cuatro años la duración mínima del arrendamiento y articula subrogaciones *mortis causa* y cesiones *inter vivos* verdaderamente razonables. Por otra parte, como ya se indicó, establece la revisión automática de la renta.

Unicamente es lamentable, y en grado sumo, la orientación que sigue luego el Proyecto de Ley en sus disposiciones transitorias, donde mantiene en vigor durante más de tres lustros el régimen de los arrendamientos urbanos de 1964 (pese a la abierta y reiterada condena de que se le hace objeto en la Exposición de motivos y en el articulado). En sus normas transitorias, el Proyecto de Ley mantiene la prórroga legal durante el largo período indicado, tanto para los arrendamientos de viviendas como para los de locales de negocio. Y también mantiene para ellos la renta congelada durante mucho tiempo, al hacer realmente irrisoria su revisión inicial por el excesivo fraccionamiento de la aplicación de la misma. Cabría aceptar tales normas de transición para los contratos de arrendamiento de las viviendas ocupadas por inquilinos de escasos recursos económicos, fácilmente determinables, y por un plazo análogo al de duración mínima previsto para los nuevos arrendamientos, no para los demás. Y es injusto (además de contrario a la Constitución) que esas normas transitorias den análogo tratamiento a los antiguos contratos de arrendamiento de locales de negocio, cuando en la Exposición de motivos y en el articulado del Proyecto de Ley se declara abiertamente que no pueden ampararse en la función o servicio social de la propiedad inmobiliaria urbana recatemente entendida; es prolongar por un período de tiempo excesivo la manifiesta injusticia que, como se vio, entraña la legislación sobre arrendamientos urbanos de 1964 y ha permitido a los titulares de los locales de negocio gozar de dos beneficios: el que legítimamente les corresponde por la explotación que en dichos locales desarrollan y el que resulta ser un auténtico despojo del propietario-arren-

(12) Véase nota 11.

dador, y consiste en no revisarle automáticamente y sin fraccionamiento la renta desde la entrada en vigor de la nueva ley, equilibrando por fin las prestaciones derivadas del contrato.

Por ello, se han encontrado «contradicciones y escarnio» en el Proyecto de Ley que se ha reseñado (13).

VI. LA SENTENCIA DEL PLENO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
DE 21 DE MARZO DE 1994 Y EL VOTO PARTICULAR
DISIDENTE DE LA MISMA

En primer lugar es preciso indicar que, al parecer, esta sentencia ha sido dictada sin una previa lectura del Proyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos que está en trámite en el Congreso de los Diputados, pese a haber sido publicado un mes antes de la fecha de aquélla. Tal omisión ha impedido ponderar allí el alcance que el Gobierno da al artículo 47 de la Constitución y hacerle jugar como elemento interpretativo de las regulaciones de los arrendamientos urbanos hoy vigentes.

Es atinada, por otra parte, la crítica que el voto particular hace a las consideraciones jurídico-procesales contenidas en la sentencia que le da origen. No cabe calificar como vicios del planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad posibles defectos del mismo en que pudieran incurrir los Juzgados que las promovieron (a los que son ajenos las partes litigantes), pues eran subsanables y, con ello, la sentencia se aparta del uso procesal establecido por el propio Tribunal en estos casos, y que inspira el párrafo tercero del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuando están claramente definidas las dudas de constitucionalidad y son determinables sin duda los preceptos legales a que afectan. Resulta así incorrectamente fijada en el raciocinio la pretensión que actuaron los Juzgados al incoar los procesos de inconstitucionalidad y no es nítida la congruencia entre aquélla y el fallo de la sentencia; sólo lleva a cabo tal fijación, con el alcance debido y sin maniqueísmo, el voto particular, pues no cabe romper el binomio «prórroga legal-bloqueo de la renta durante la misma», ya que es inescindible la conexión entre una y otro.

Lo mismo ocurre con el enjuiciamiento de las consideraciones jurídico-sustantivas de la sentencia que realiza también el voto particular: aquélla no acierta, al atribuir al legislador omnímoda libertad en la determinación de las medidas con las que cree conseguir la prestación del servicio social que debe realizar la

(13) CARLOS AGUILERA SILLER: «Contradicciones y escarnio en el Proyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos», en *ABC* de Madrid, 2.ª ed. del día 24 de marzo de 1994, pág. 88.

propiedad inmobiliaria urbana cedida en arrendamiento y no hacer uso de las atribuciones conferidas al Tribunal Constitucional de forma expresa en la Constitución española para comprobar si tales medidas rebasan o no rebasan los límites de esa prestación. La constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley de Arrendamientos Urbanos que establecen la prórroga legal de los mismos y han permitido al Gobierno no revisar su renta no ha de examinarse a la luz de si han cambiado o no las condiciones socioeconómicas cuya existencia se entiende detectada por el legislador de 1964, sino sobre la adecuación o inadecuación de aquellos preceptos al mandato del artículo 47 de la Constitución; y haber omitido el análisis apuntado un mes después de la publicación del Proyecto de Ley en trámite (en el cual, como se vio, queda fuera de las exigencias del servicio social de la propiedad inmobiliaria urbana la revisión de la renta de los arrendamientos durante la prórroga legal de los mismos y la protección dada, en la regulación de 1964, a los arrendamientos de locales de negocio) no se comprende. Tampoco se ve base a la interpretación extensiva de la función social de la propiedad inmobiliaria urbana hasta incluir en ella objetivos que son propios de la política de empleo o de desarrollo industrial y comercial.

Por todo lo dicho, el autor de este estudio considera más acertados y totalmente conformes con los mandatos constitucionales la motivación y la conclusión del voto particular disidente de la sentencia.

El profesor Carreras Llansana, universitario vocacional, en el prólogo del libro del profesor Fernández Martín sobre *La tercería de dominio* (14), dice que «en la confrontación de ideas salimos todos enriquecidos y aun fortalecidos en nuestras posiciones antagónicas». Y añade que él llegó a modificar su personal criterio, ante la opinión del autor, pese a haber estado adscrito, «durante años, a la concepción doctrinal que ve, en la tercería de dominio, una hipótesis de intervención procesal *post sententiam* (pues) el investigador [...] debe contrastar ideas y depurar conceptos».

(14) MIGUEL ANGEL FERNÁNDEZ LÓPEZ: *La tercería de dominio*, Madrid, Ed. Montecorvo, S. A., 1980. Prólogo del profesor JORGE CARRERAS LLANSANA, pág. 12.

Crónica

