

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

463 *Pleno. Sentencia 150/2022, de 29 de noviembre de 2022. Cuestión de inconstitucionalidad 5439-2021. Planteada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 11 de Barcelona en relación con el artículo 2.1, letras a) y b) del Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 34/2020, de 20 de octubre, de medidas urgentes de apoyo a la actividad económica desarrollada en los locales de negocio arrendados. Competencias sobre legislación civil (bases de las obligaciones contractuales): nulidad del precepto legal autonómico que establece las consecuencias derivadas de la falta de acuerdo de las partes para restablecer el equilibrio de las prestaciones roto por las medidas gubernamentales adoptadas para hacer frente al Covid-19. Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2022:150

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, presidente; los magistrados don Juan Antonio Xiol Ríos, don Antonio Narváez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón; la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón; el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla, y las magistradas doña Concepción Espejel Jorquera y doña Inmaculada Montalbán Huertas, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5439-2021, planteada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 11 de Barcelona, en relación con el artículo 2.1, letras a) y b) del Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 34/2020, de 20 de octubre, de medidas urgentes de apoyo a la actividad económica desarrollada en los locales de negocio arrendados. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno de la Generalitat; el Parlamento de Cataluña; y la fiscal general del Estado. Ha sido ponente el presidente don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

I. Antecedentes

1. El 18 de agosto de 2021 tuvo entrada en el registro de este tribunal, oficio del Juzgado de Primera Instancia núm. 11 de Barcelona al que se acompaña, además del testimonio de las actuaciones seguidas en el procedimiento ordinario núm. 1115-2020, el auto de 4 de agosto de 2021 por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de las letras a) y b) del art. 2.1 del Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 34/2020, de 20 de octubre, de medidas urgentes de apoyo a la actividad económica desarrollada en los locales de negocio arrendados.

2. Los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, en síntesis, los siguientes:

a) La sociedad Activitats Ludiques i Teatral, SA (ALTEA), interpuso ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 11 de Barcelona, demanda de juicio ordinario contra Texna, SL, en la que solicita la modulación del contrato de arrendamiento de local de

negocio suscrito entre las partes en el año 2010 y novado al importe de 3800 euros mensuales el 1 de febrero de 2020, ante la aparición sobrevenida de circunstancias imprevisibles al momento de la firma de la novación; en concreto, la pandemia ocasionada por la Covid-19, que hacen el contrato extremadamente oneroso, habiéndose quebrado el principio de conmutatividad del mismo, y por aplicación de la doctrina de la cláusula *rebus sic stantibus*. Indica la demanda que se ha intentado llegar a un acuerdo con resultado infructuoso, acompañando los documentos pertinentes.

La demanda solicita con carácter principal que se condene a la demandada a la suspensión del pago de la renta desde el 14 de marzo de 2020 y mientras duren las prohibiciones de ejercicio de la actividad, debiendo abonarse únicamente los gastos; y una vez permitida de nuevo la actividad, se module la renta conforme a la evolución de las restricciones que sean acordadas en cada momento.

b) Admitida a trámite la demanda, y efectuado traslado a la parte demandada, en su contestación la mercantil Texna, S.L. rechaza la procedencia de la aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus* y solicita que se acuerde, conforme a lo ofrecido con anterioridad al presente procedimiento, que la arrendataria deba abonar entre el 14 de marzo y el 31 de diciembre de 2020, la cantidad de 165 770 euros (que incluye renta, gastos del local e IVA), y que a partir de enero de 2021 sea de aplicación el Decreto-ley 34/2020, de 20 de octubre.

c) En fecha 21 de diciembre de 2020 se procedió a la celebración de la vista de medidas cautelares, y en auto de 22 de diciembre se estimó parcialmente la solicitud de medidas cautelares, acordándose la reducción en un 75 por 100 de las cantidades a satisfacer por la arrendataria, mientras la actividad que se ejerce en el local está suspendida y mientras subsistan medidas de restricción del aprovechamiento material para la realización de la actividad del local.

d) En fecha 27 de enero de 2021 se convoca a las partes a audiencia previa a juicio, cuya celebración tiene lugar el 13 de mayo de 2021. La demandante solicita la suspensión del pago de la renta desde el 14 de marzo de 2020 y mientras duren las restricciones a la actividad, así como la condonación de la deuda contraída durante esos meses, obligándola a pagar solo los gastos, y, una vez reanudada la actividad, se module la renta en consonancia con las restricciones que sean acordadas en cada momento. Sustenta su pretensión en la regla *rebus sic stantibus* y considera no aplicable el Decreto-ley 34/2020, por considerar que con el mismo es imposible una rebaja de los 3800 euros más IVA que la demandante debe abonar mensualmente, cantidad que ahora no puede pagar. Asimismo considera que la norma citada es inconstitucional por aplicación del dictamen núm. 4/2019, de 17 de junio, del Consejo de Garantías Estatutarias, sobre el Decreto-ley 9/2019, de 21 de mayo, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda, en donde se señala que la renta es una obligación nuclear del contrato, y la competencia para regularla es exclusiva del Estado. Se fija para el día 20 de mayo de 2021 la fecha de celebración de juicio.

e) Una vez finalizado el juicio y hallándose el proceso pendiente de sentencia, por providencia de 14 de julio de 2021, el Juzgado acuerda abrir un plazo común e improrrogable de diez días para que las partes y el Ministerio Fiscal puedan alegar lo que consideren oportuno sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad, o sobre el fondo de esta, en relación con las letras a) y b) del art. 2.1 del Decreto-ley 34/2020, de 20 de octubre, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, de medidas urgentes de apoyo a la actividad económica desarrollada en los locales de negocio arrendados, por posible infracción del art. 149.1.8 CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las bases de las obligaciones contractuales.

El fiscal, despachando el trámite previsto en fecha 27 de julio, considera que las dudas están justificadas. En la vigente legislación estatal de los arrendamientos de local de negocio rige el principio de libertad de pactos respecto de la determinación de la renta [art. 17.1 de la Ley de arrendamientos urbanos (LAU)], el cual, en íntima conexión con la de libertad de contratación [art. 1255 del Código civil (CC)] se perfila como pilar

fundamental y se configura con el carácter de base de las obligaciones contractuales en los arrendamientos, por lo que corresponde al legislador estatal garantizar el mínimo común que las comunidades autónomas con competencia en materia de derecho civil deben respetar. La parte demandada se opone al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad y la parte demandante estima pertinente su planteamiento.

3. Por auto de 4 de agosto de 2021, el órgano judicial acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de las letras a) y b) del art. 2.1 del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 34/2020, de 20 de octubre, de medidas urgentes de apoyo a la actividad económica desarrollada en los locales de negocio arrendados, por su posible oposición a la competencia exclusiva del Estado en materia de bases de las obligaciones contractuales (art. 149.1.8 CE).

El auto de planteamiento, tras referirse al contenido de la norma cuestionada, analiza el cumplimiento de los juicios de aplicabilidad y relevancia. Recuerda que la norma cuya constitucionalidad se cuestiona parte de un doble presupuesto: en primer lugar que, como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19, se decreten por la autoridad competente medidas de suspensión del desarrollo de la actividad o de restricción del aprovechamiento de bienes inmuebles arrendados para la realización de actividades industriales y comerciales; y, en segundo lugar, que habiendo el arrendatario requerido al arrendador una modificación razonable y equitativa de las condiciones contractuales para restablecer el equilibrio de las prestaciones, conforme a las exigencias de buena fe y la honradez en los tratos, no se haya llegado a un acuerdo en el plazo de un mes del antedicho requerimiento. Razona el auto que ambos supuestos concurren en el presente proceso.

El litigio tiene precisamente por objeto una solicitud de revisión de la renta en un contrato de arrendamiento de local de negocio, ante el cambio sobrevenido e imprevisible de circunstancias provocado por la crisis sanitaria derivada de la Covid-19, sosteniendo el demandante que su actividad comercial, de espectáculos y restauración, se ha visto gravemente afectada por las normas estatales que suspendían la actividad desarrollada por el mismo, o la restringían significativamente, al reducir su aforo, habiendo provocado una minoración extraordinaria de los ingresos de explotación del local, lo que se demuestra en las autoliquidaciones del IVA en el ejercicio 2020, razón por la cual solicita la modificación de las condiciones económicas del contrato de arrendamiento, y razona suficientemente sobre el fracaso de las previas negociaciones mantenidas con la parte demandada.

Se afirma así que los preceptos cuestionados contemplan la situación fáctica planteada en el proceso, al regular supuestos de suspensión o restricción de actividades comerciales ejercidas en locales arrendados a raíz de la crisis sanitaria, disponiendo que, ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo entre arrendador y arrendatario, las normas cuestionadas imponen reducciones de renta y de otras cantidades adeudadas. Considera que la especular coincidencia entre los supuestos descritos en la norma cuestionada y los planteados en el pleito comporta que los efectos jurídicos establecidos en aquella deban aplicarse en el caso enjuiciado en sus propios términos, con exclusión de otras posibles vías de solución del litigio que, en ausencia de dicha norma, podrían encontrar acomodo en la doctrina jurisprudencial sobre la revisión del contrato por cambio sobrevenido de circunstancias, bien sea al amparo de la teoría sobre la cláusula del *rebus sic stantibus* o de cualquier otra.

Recuerda que el propósito declarado de la norma cuestionada, conforme a su exposición de motivos, es «adoptar una solución expeditiva en sintonía con el fundamento de la cláusula *rebus sic stantibus*» por lo que el Decreto-ley aspira a constituir una plasmación legal de aquella doctrina, con vocación de sustituir el arbitrio judicial existente en la materia ante la falta de regulación positiva. Rechaza, en consecuencia, la pretensión de la parte actora de que la norma cuya constitucionalidad se discute pueda ser ignorada por el órgano judicial, pues adoptar una solución distinta a la querida por el legislador quebrantaría el elemental deber de jueces y magistrados de

actuar con sometimiento pleno al imperio de la ley, por lo que debe prevalecer la solución impuesta con carácter imperativo por el texto legal.

Concluye por todo ello, que la validez de la norma cuya constitucionalidad se discute influye decisivamente en el sentido del fallo que debe recaer en el pleito. En el supuesto de que se declarase la validez de la norma cuestionada, se impediría aceptar la pretensión de la parte actora de verse totalmente exonerada de la obligación de pago de la renta durante el período de suspensión de actividad, habiendo de acordarse que la renta mensual relativa a los períodos de suspensión de la actividad, a partir del 1 de enero de 2021, se redujera en un 50 por 100 sobre la inicialmente pactada, mientras que la relativa a los períodos de 14 de marzo a 31 de diciembre de 2020 debería situarse en no más de 100 000 €, en congruencia con lo solicitado por la parte demandada en su escrito de contestación. Igualmente se impediría acceder a la pretensión de la parte actora de que la renta correspondiente a los períodos de limitación de aforos u otras restricciones a la actividad, se viera modulada por cualquiera de las vías propuestas en el escrito de demanda, debiendo aplicarse la solución prevista en la norma y, con ello, una reducción de renta proporcional a la pérdida del aprovechamiento del inmueble, medida objetivamente por la reducción de aforo u horarios o por otras restricciones impuestas por la norma.

En caso de declararse la inconstitucionalidad de la norma cuestionada, el fallo podría aplicar en toda su extensión la doctrina jurisprudencial sobre la cláusula *rebus sic stantibus*, y con ello acceder a la revisión de la renta inicialmente pactada, con un margen de apreciación y flexibilidad mucho más amplio que el autorizado por aquellas normas, para restaurar la conmutatividad del contrato, sin más límite que la congruencia de las peticiones de las partes.

En lo que respecta al fondo de la cuestión, el auto suscita la posible inconstitucionalidad de las letras a) y b) del art. 2.1 del Decreto-ley autonómico, por vulneración de lo dispuesto en el art. 149.1.8 CE, que atribuye competencia exclusiva al Estado en materia de bases de las obligaciones contractuales. Con apoyo en lo declarado en la STC 132/2019, de 13 de noviembre, señala que los preceptos controvertidos despliegan sus efectos sobre aspectos del contrato de arrendamiento sobre finca urbana para usos distintos del de vivienda que, por constituir plasmaciones concretas en este tipo contractual de principios esenciales de la legislación sobre contratos, pudieran considerarse incluidos en las bases de las obligaciones contractuales reservadas a la exclusiva competencia del Estado.

Argumenta el auto que los preceptos cuestionados autorizan al arrendatario a exigir una reducción forzosa de la renta pactada en los contratos de arrendamiento de local de negocio que cumplan determinadas condiciones, por lo que parece razonable estimar que inciden, por un lado, sobre el principio de libertad de fijación de la renta del art. 4.3 LAU, congruente con el art. 1255 CC; y, por otro, en el principio de obligatoriedad del contrato consagrado en el art. 1091 del mismo cuerpo legal. Por ello, y en términos de la doctrina constitucional, los preceptos del Decreto-ley 34/2020 pueden afectar directamente a la organización económica de los contratos suscritos en su ámbito de aplicación; a la libertad contractual y la relación entre los contratantes; a la relación de conmutatividad entre prestaciones establecida por las partes al reglamentar su relación; y, en definitiva, a la obligatoriedad del contrato y a las condiciones para hacer efectivos los derechos nacidos del mismo. Aspectos todos ellos que pueden considerarse incluidos en el concepto de bases de las obligaciones contractuales contemplado en el art. 149.1.8 CE, interpretado de conformidad con la STC 132/2019.

4. El Pleno de este tribunal, a propuesta de la Sección Tercera, y por providencia de 7 de octubre de 2021, acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad; reservar para sí el conocimiento de la misma, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC); dar traslado de las actuaciones al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus presidentes, al Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia, y a la fiscal general del Estado, así como al Parlamento de Cataluña y al Gobierno de la Generalitat de

Cataluña por conducto de sus presidentes, al objeto de que en el improrrogable plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes, conforme establece el art. 37.3 LOTC. Asimismo se acordó comunicar la admisión al órgano judicial proponente a fin de que, de conformidad con el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que este tribunal resuelva definitivamente la presente cuestión; y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

5. La presidenta del Congreso de los Diputados, mediante escrito que tuvo entrada el 21 de octubre de 2021 en el registro general del Tribunal, acordó dar por personada a esa Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. El presidente del Senado, en escrito registrado el 22 de noviembre de 2021, solicitó asimismo que se tuviera por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

La representación de la parte actora, en escrito registrado el 25 de octubre de 2021 solicitó que se la tuviera por comparecida y por parte en el proceso. El abogado del Estado, en escrito de 3 de noviembre de 2021 solicitó asimismo la personación en el procedimiento a efectos de notificación de las resoluciones que se dicten, manifestando que no va a formular alegaciones.

6. En fecha 9 de noviembre de 2021 tiene entrada en el registro de este tribunal el escrito de alegaciones formulado por la abogada de la Generalitat de Cataluña.

Tras referirse al contenido del Decreto-ley 34/2020 y del auto de planteamiento de la cuestión, recuerda que por acuerdo de la subcomisión de seguimiento normativo, prevención y solución de conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado (publicado en el «BOE» de 15 de septiembre de 2021), la Generalitat de Cataluña se comprometió a declarar próximamente la pérdida de vigencia del mismo, en una ulterior norma que lo derogue.

Afirma que la resolución de la presente cuestión es esencial para dictar sentencia. No obstante, considera que para calibrar el alcance del desequilibrio patrimonial derivado de las medidas adoptadas por las autoridades sanitarias para contener la pandemia, el magistrado, con carácter previo al planteamiento de la cuestión, debiera haber analizado los ingresos obtenidos por la demandante antes de la declaración del estado de alarma y los obtenidos desde 2020 hasta que finalicen las restricciones, y debería asimismo determinar con carácter previo la renta del alquiler sobre la que procede llevar a cabo las reducciones contempladas en los preceptos controvertidos. Considera por estas razones que la falta de concreción de dichos aspectos impide declarar concluso el procedimiento, por lo que la cuestión debería ser declarada inadmisibile. Añade que la inadmisibilidad podría fundarse también en la carencia manifiesta de fundamento, pues el órgano judicial no aporta un razonamiento suficiente de la supuesta inconstitucionalidad.

En relación con el fondo de la cuestión planteada, tras un pormenorizado examen de la doctrina constitucional dictada en relación a las competencias de la comunidad autónoma en materia de Derecho civil propio, así como de la relativa a la interpretación de lo dispuesto en el art. 149.1.8 CE, afirma la letrada la conexión existente entre la materia de arrendamientos y el derecho civil de Cataluña, que ha sido reconocida en el dictamen núm. 7/2020 del Consejo de Garantías Estatutarias, donde se afirma que el arrendamiento urbano de vivienda mantiene la suficiente conexión con otras instituciones del Derecho civil catalán, como son el arrendamiento rústico y la aparcería, afirmación que cabe extender al arrendamiento de local de negocio.

Se afirma la conexión de la presente regulación con el Derecho civil de Cataluña, en concreto, los contratos de arrendamiento de cultivo, que son una constante en la tradición histórica pre-compilada y compilada, y que se proyecta sobre los arrendamientos en su totalidad, cumpliendo así el carácter de suficiencia que exige el Tribunal para considerar conexa la regulación que ahora se aprueba con el ordenamiento civil especial o foral. Y se considera que existe también una conexión directa entre la

regulación del Decreto-ley 34/2020 y un considerable número de preceptos del Código civil de Cataluña que regulan o inciden en los arrendamientos.

Señala que Cataluña tiene una larga tradición en la regulación de instituciones que procuran el reequilibrio de las prestaciones contractuales afectadas por una onerosidad excesiva. Es el caso de la rescisión por lesión *ultra dimidium* y la figura de la ventaja injusta; instituciones que guardan conexión con la regulación relativa a la onerosidad excesiva y sobrevenida de las prestaciones contractuales de los locales de negocio, que regula el Decreto-ley 34/2020. Y que la rescisión por lesión en el precio no ha sido declarada inconstitucional por la STC 132/2019, a pesar de que el Código civil la rechaza expresamente en el art. 1293.

En lo que respecta a la supuesta vulneración de la competencia estatal en materia de bases de las obligaciones contractuales, señala la letrada que el legislador catalán competente en materia civil está llamado a inferir las bases y aprobar una normativa respetuosa con las mismas, en ejercicio de la competencia asumida en el art. 129 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), sin más limitaciones que la de que la normativa tenga conexión suficiente con su ordenamiento, como ya se ha acreditado, y que sea respetuosa con la noción de bases de las obligaciones contractuales. La Generalitat de Cataluña, partiendo del hecho demostrado de que la pandemia y las medidas sanitarias adoptadas han comportado un desequilibrio prestacional de una gran parte de los contratos de arrendamiento de locales en Cataluña y han alterado la causa onerosa del contrato, consideró necesario aprobar una norma que desplegara sus efectos de forma inmediata, con carácter excepcional y temporal, estableciendo unas reglas defectivas a falta de acuerdo entre las partes contratantes, pues las comunidades autónomas no pueden quedar obligadas a esperar el pronunciamiento específico del legislador estatal y pueden ejercer su competencia respetando los principios que deriven de la Constitución española y de la legislación existente.

El derecho catalán regula la rescisión por lesión para todos los contratos onerosos y, en una versión actualizada del instituto, la ventaja injusta para la venta de consumo; ambos casos parten del mismo fundamento: el desequilibrio de las prestaciones correlativas. El método de rescisión por lesión y el previsto en el art. 2 del Decreto-ley son análogos, pues establecen límites cuantitativos al precio con la finalidad de reequilibrar las prestaciones. La única diferencia reside en que en los casos en que se aplica la rescisión por lesión *ultra dimidium* o la ventaja injusta, el desequilibrio en la prestación contractual se ha producido *ab initio*, mientras que cuando se aplica la regla del Decreto-ley 34/2020, el desequilibrio es sobrevenido por causas imprevistas al tiempo de firmarse el contrato. La base de la obligación que el legislador autonómico debe respetar es la causa onerosa del contrato, porque este es un elemento de validez del acuerdo (art. 1261 CC), y las normas causales que en concreto se deriven pueden ser distintas en el ordenamiento estatal y autonómico.

Afirma la letrada que el Decreto-ley 34/2020 se ajusta al límite dispuesto en el art. 1258 CC y a la interpretación analógica de los arts. 1558 y 1575 CC. La primera y principal base del Código civil es la contenida en su art. 1258, en atención al cual se puede atemperar el carácter vinculante del contrato si las circunstancias del mismo cambian esencialmente, por lo que el incumplimiento inicialmente previsto solo sería exigible si la base negocial o el equilibrio prestacional propio de todo contrato oneroso no se ve alterado. En este sentido, ante una crisis como la provocada por la Covid, era necesario articular un mecanismo que permitiera interpretar los contratos de acuerdo con el principio de buena fe, de forma rápida y eficaz, con el objetivo de facilitar la pervivencia del tejido comercial mientras duren las restricciones y a ello obedece el mecanismo del Decreto-ley 34/2020. A ello se añade que la interpretación analógica de algunos preceptos del Código civil que regulan el arrendamiento también puede servir de base para confirmar la bondad de la interpretación de las bases de las obligaciones contractuales. Así, de la interpretación analógica del art. 1558 CC se deriva que ante una decisión gubernamental que impide la apertura del local o restringe su aprovechamiento, aunque no derive de unas obras, sino de una situación de salud pública, pueda aplicarse

idéntica consecuencia. Y el art. 1575 CC podría ser de aplicación a cualesquiera arrendamientos de bienes productivos y no únicamente a los arrendamientos rústicos, dado que la crisis sanitaria actual puede calificarse de fortuita, imprevista y extraordinaria.

Finalmente, en relación a la duda de constitucionalidad mediata, relativa a la vulneración del principio de libertad de fijación de la renta que preceptúa el art. 4.3 LAU, considera la letrada que la Ley de arrendamientos urbanos es una ley especial por razón de la materia, pero que no la agota, puesto que hay arrendamientos urbanos que no se rigen por sus determinaciones, y las remisiones que se hacen al Código civil no implican que este tenga que ser necesariamente el español, lo que, en Cataluña queda corroborado por el art. 111-5 del Código civil de Cataluña. Al no estar previsto en la Ley de arrendamientos urbanos de forma expresa cómo inciden en el cumplimiento de los pactos las medidas adoptadas por los diferentes poderes políticos en una situación de pandemia, se debe acudir a las reglas del Código civil, y en particular al art. 1258.

Concluye el escrito afirmando que la regulación autonómica responde a las pautas de la STC 132/2019, al posibilitar que se respeten las directrices básicas, como con la conmutatividad del comercio jurídico, la buena fe en las relaciones económicas, y la seguridad del tráfico jurídico, que podrá continuar con toda normalidad una vez superada la pandemia. Por ello solicita que se dicte sentencia en la que se declare la inadmisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad o, subsidiariamente, se desestime en su integridad.

7. El Parlamento de Cataluña formuló su escrito de alegaciones en fecha 10 de noviembre de 2021.

Afirma, en primer término, que los preceptos objeto de la cuestión de inconstitucionalidad tienen acomodo en el título competencial del art. 129 EAC, que atribuye a la Generalitat competencia exclusiva en materia de derecho civil. Tras referirse a lo dispuesto en la exposición de motivos del Decreto-ley, señala que el objeto de los preceptos controvertidos no es otro que la restitución del equilibrio contractual del art. 1258 del Código civil, mediante la implementación de un criterio distributivo de las prohibiciones, suspensiones y restricciones impuestas para evitar la propagación de la pandemia del Covid-19 respecto del aprovechamiento material de bienes inmuebles arrendados para actividades comerciales e industriales.

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 5 EAC, la incorporación de la tradición jurídica catalana como fundamento del sistema jurídico de Cataluña encuentra adecuada proyección en el terreno del derecho privado, de donde deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat en relación con el derecho civil, expresamente reconocida en la STC 31/2010. El art. 129 EAC excluye de su halo de competencias aquellas materias que el art. 149.1.8 CE atribuye en todo caso al Estado, por lo que será preciso dilucidar cual es el ámbito de competencias de la Generalitat para desarrollar, conservar y modificar su derecho civil propio, a la luz de la tesis de lo que la doctrina constitucional ha venido a denominar «instituciones conexas» y también sobre qué es lo que debe entenderse como las bases de las obligaciones contractuales en la interpretación que efectúa la STC 132/2019.

De acuerdo con la citada sentencia, entre las bases reservadas a la competencia exclusiva del Estado se incluye la autonomía de la voluntad, consagrada como principio esencial del derecho civil en el art. 1255 CC. Y entre las instituciones conexas ya existentes al tiempo de la entrada en vigor del texto constitucional, se cita el art. 337 de la Compilación de Derecho civil especial de Cataluña, que regulaba la aparcería rústica, con un anclaje explícito en el arrendamiento rústico. En esta misma figura también es posible encontrar conexión suficiente con el arrendamiento de vivienda, pues el art. 337 disciplinaba el régimen mínimo de la masovería, que permitía mediante pacto incluir un precio de alquiler por la casa y otras dependencias que ocupara el masovero, lo que le acerca, con todas las adaptaciones necesarias, al arrendamiento de vivienda.

La letrada se remite también al antes citado dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias que manifiesta que el arrendamiento urbano de vivienda mantiene la

suficiente conexión con otras instituciones del derecho civil catalán como son el arrendamiento rústico y la aparcería, afirmación que cabe extender al arrendamiento de local de negocio, en la medida en que la conexión con el arrendamiento rústico también es obvia y se fundamenta en que ambos se caracterizan por ser contratos mediante los cuales una de las partes se obliga a ceder a la otra el disfrute o el uso de un inmueble por un tiempo determinado a cambio de un precio cierto.

La regulación del arrendamiento en el caso de Cataluña se contiene en el libro sexto del Código civil catalán, relativo a las obligaciones y contratos, de conformidad con la previsión hecha por el art. 3 f) de la Ley 29/2002, de 30 de diciembre, primera ley del Código civil de Cataluña. Y, en cuanto a las regulaciones contemporáneas emanadas de la Generalitat en ejercicio de su competencia en materia de arrendamientos, se cita la Ley 1/2008, de 20 de febrero, de contratos de cultivo, que establece el régimen jurídico del arrendamiento rústico; y la vigente Ley 3/2017, de 15 de febrero, del libro sexto del Código civil de Cataluña, que incorpora dentro de los contratos de cultivo, la aparcería y la masovería. Pero la competencia civil de Cataluña va más allá de lo que se establece para los arrendamientos rústicos. La finalidad del Decreto-ley 34/2020 se vehicula mediante la intervención legal en la relación jurídico-privada que supone incorporar una alteración del régimen jurídico del contrato de arrendamiento con especial incidencia sobre la deuda de la arrendataria, por lo que tiene su acomodo en el art. 129 EAC al tratarse de una materia plenamente civil, y con pleno respeto de la competencia exclusiva del Estado para dictar las bases de las obligaciones contractuales.

El legislador estatal no ha venido a definir el alcance de lo que debe considerarse como «bases de las obligaciones contractuales», por lo que el canon de constitucionalidad aplicable es el que deriva de la STC 132/2019, que ha pretendido dar cobertura a esta ausencia de responsabilidad del legislador estatal. De dicha doctrina se deriva el requisito de la conexión que, en el presente caso, encuentra acomodo en la rescisión por lesión y en la ventaja injusta, regulados ambos en el libro sexto del Código civil de Cataluña.

El régimen de los contratos tiene su fundamento en el principio de conservación de las condiciones libremente pactadas por las partes (*pacta sunt servanda*), regla que se considera como base de las obligaciones contractuales. Por ello, la creación por la doctrina jurisprudencial de la cláusula *rebus sic stantibus* se configura como una excepción a este principio, toda vez que por decisión judicial se otorga una solución incierta dirigida básicamente al restablecimiento de la conmutatividad de la relación contractual que va precedida de la acreditación por las partes de la asunción de riesgos indebidos y de la disminución del provecho del objeto contractual, de modo que las mismas desconocen los términos en que se va a resolver el equilibrio de las prestaciones, pero que en definitiva van a ver modificados los elementos esenciales del contrato. La solución adoptada en las letras a) y b) del art. 2.1 del Decreto-ley 34/2020, no trata de restablecer el equilibrio prestacional de las partes, sino una distribución o reparto legal de los riesgos, a partir de un dato objetivo, como es la suspensión del desarrollo de la actividad o la restricción parcial del aprovechamiento material del inmueble, a causa de una decisión gubernativa. Se trata de una norma que carece de vocación de permanencia en el tiempo, cuya vigencia depende a su vez de las medidas gubernamentales que se adopten, y además con un ámbito subjetivo de aplicación limitado a los locales para uso distinto de vivienda con contratos suscritos a partir de 1 de enero de 1995. Las medidas que se adoptan establecen una solución predefinida, objetiva, cierta y cuantificable que por su naturaleza no puede ser equiparada con la cláusula *rebus sic stantibus*, cuyo resultado depende de la resolución judicial. Por tanto las medidas contenidas en el Decreto-ley no pueden ser consideradas como bases de las obligaciones contractuales y no invaden el ámbito competencial del art. 149.1.8 CE.

La cláusula *rebus sic stantibus* forma parte de las bases de las obligaciones contractuales, en cuanto supone una excepción al principio de libertad de pactos y de la autonomía de la voluntad; y las reglas contenidas en el art. 2.1 del Decreto-ley, destinadas al restablecimiento del equilibrio contractual del art. 1258 CC, no constituyen

una *rebus* sino que se inspiran en ella. De este modo cabe afirmar que la regulación adoptada por el Decreto-ley no es coincidente con el fundamento de la cláusula *rebus sic stantibus* aplicada por la jurisprudencia, y consistente en el restablecimiento de la conmutatividad contractual por decisión judicial. Ello es así por cuanto de lo que se trata no es de alterar los elementos esenciales del contrato *pro futuro* mediante una decisión judicial, sino de establecer un criterio distributivo de las consecuencias negativas que se derivan de las prohibiciones, restricciones y suspensiones impuestas para evitar la propagación de la pandemia. Por tanto, las citadas medidas no conculcan ninguna base, sino que vienen a reproducir una solución inspirada en la cláusula *rebus*, pero que no tiene el mismo contenido. Se recuerda que la opción de una solución legislativa propia inspirada en el equilibrio prestacional se viene a reconocer en la STC 132/2020, FJ 6.

Continúa afirmando la letrada que las medidas contenidas en el Decreto-ley vienen a contemplar una solución *ad hoc*, que encuentra su fundamento en el «principio de adaptación del contrato por excesiva onerosidad sobrevenida». Dicha solución presenta una estrecha conexión con la rescisión por lesión y la ventaja injusta, contempladas en el Código civil de Cataluña. Las dos instituciones jurídicas tienen un mismo fundamento: suprimir los efectos del desequilibrio de las prestaciones entre las partes, elemento esencial configurador de las bases de las obligaciones contractuales, pero se diferencian del Decreto-ley en que el referido desequilibrio existe en el momento mismo de celebración del contrato. No obstante, tales diferencias no impiden que se pueda establecer una conexión suficiente de las medidas del Decreto-ley 34/2020 con la rescisión por lesión y la ventaja injusta, de modo que el derecho civil catalán contiene soluciones desde hace tiempo para corregir la onerosidad excesiva de las prestaciones y restablecer el equilibrio alterado.

Finalmente, afirma la letrada que la propia naturaleza de las medidas contempladas en el Decreto-ley impide que se puedan identificar como bases de las obligaciones contractuales, por cuanto se trata de una regulación provisional, en función de las restricciones adoptadas, sometida a la condición de adopción de medidas de suspensión del desarrollo de la actividad o de restricción de aprovechamiento, y con limitación del ámbito subjetivo de aplicación a los contratos de arrendamiento para uso distinto del de vivienda, y que además se hayan suscrito a partir del 1 de enero de 1995. Se trata además de una regulación con limitación temporal, hasta que el Gobierno apruebe una ley para establecer el régimen de modificación del contrato por cambio imprevisto de circunstancias.

Concluye el escrito señalando que no se ha producido la vulneración competencial denunciada, y en consecuencia procede la íntegra desestimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

8. La fiscal general del Estado formuló escrito de alegaciones en fecha 22 de noviembre de 2021, en el que comienza con una referencia a los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad, posteriormente examina el correcto cumplimiento de los presupuestos procesales para el planteamiento de la presente cuestión en los términos previstos en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y la delimitación de competencias que deriva de lo dispuesto en el art. 149.1.8 CE.

En cuanto al fondo de la presente cuestión considera la fiscal que son dos las cuestiones a resolver: si el precepto cuestionado afecta a las «bases de las obligaciones contractuales»; y si preexistía en el ordenamiento jurídico catalán regulación o institución civil relacionada con el arrendamiento de local de negocio de la que se pueda predicar el desarrollo de la legislación civil autonómica de forma directa o por conexión.

En cuanto a lo primero, señala que el Decreto-ley incide sobre la cuantía de la renta de los contratos de arrendamiento de local de negocio, en los supuestos en que las medidas gubernativas acordadas para combatir la epidemia de la Covid-19 supongan la suspensión o restricción de la actividad, y afectan a un elemento esencial del contrato de arrendamiento, como es la renta. Si bien es cierto, como expone el auto de planteamiento, que el art. 17.1 de la Ley de arrendamientos urbanos dispone que la renta será la que libremente estipulen las partes; precepto que a su vez se inspira en el

art. 1255 CC, que consagra el principio de la autonomía de la voluntad, en este supuesto no existe una imposición predeterminada de la renta para los contratos de arrendamiento de locales de negocio por parte del Decreto-ley cuestionado, que vulnere la autonomía de la voluntad y que pudiera afectar a las bases de las obligaciones contractuales, sino la fijación de unos parámetros de reducción de la misma en función de las limitaciones de la actividad provocada por la epidemia y para el período de tiempo que duren las restricciones. Es una norma de carácter coyuntural y transitorio, sobre un aspecto concreto, la renta de los contratos, sin incidencia en los principios esenciales de la normativa contractual en materia arrendaticia. Considera, por ello, que los preceptos cuestionados no invaden la competencia exclusiva del Estado sobre las bases de las obligaciones contractuales (art. 149.1.8 CE).

La segunda cuestión se refiere a la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña para legislar sobre la materia, de conformidad con el art. 149.1.8 CE, y, en concreto, la relativa a la preexistencia en el ordenamiento jurídico catalán de regulación o institución civil relacionada con el arrendamiento de local de negocio, de la que se pueda predicar el desarrollo de la legislación civil autonómica, directamente o por conexión. Recuerda la fiscal que la exposición de motivos del Decreto-ley expone que «se adopta una regulación *ad hoc* en relación a la onerosidad excesiva y sobrevenida de las prestaciones contractuales, institución jurídica estrechamente conexas a la rescisión por lesión y la ventaja injusta reguladas en el libro sexto del Código civil de Cataluña». Añade la fiscal que el Código civil de Cataluña no contiene regulación en materia de contratos de arrendamientos urbanos ni ha existido normativa específica sobre la materia.

Examina la fiscal a continuación lo dispuesto en los arts. 621-51 (ventaja injusta) y 621-46 (norma de lesión en más de la mitad) del Código civil de Cataluña, para llegar a la conclusión de que estos preceptos, ni por razones de sistemática, ni de contenido y objeto de la institución regulada, permiten establecer una conexión previa habilitante para asumir un título competencial en virtud del cual la Comunidad Autónoma de Cataluña puede legislar sobre la renta de los contratos de arrendamiento de local de negocio, pues debe existir un precedente que no concurre en el presente supuesto. Afirma pues que se regula una institución, el contrato de arrendamiento de local de negocio, completamente ajena a la legislación civil catalana, por lo que el Decreto-ley cuestionado excede de la competencia de la comunidad autónoma para modificar y desarrollar el Derecho civil propio y conculca la competencia exclusiva del Estado sobre legislación civil, de acuerdo con el art. 149.1.8 CE. Solicita así que se dicte sentencia en la que se estime la presente cuestión de inconstitucionalidad.

9. La sociedad mercantil *Activitats Ludiques I Teatral, SA*, presentó su escrito de alegaciones el 3 de diciembre de 2021. En él considera que el conflicto constitucional surge en el momento en que el Decreto-ley de la Generalitat interfiere en las bases de las obligaciones contractuales, al positivizar la cláusula *rebus sic stantibus*. Esta cláusula cumple una labor restauradora de la causa del contrato, desaparecida o gravemente alterada de forma sobrevenida o imprevisible, de suerte que se erige en un principio general del derecho, facultando la recuperación de la conmutatividad contractual perdida.

Se afirma que dicha cláusula se sitúa en el ámbito más esencial de la base de las obligaciones: los elementos esenciales del contrato (art. 1261 a 1277 CC), como fuente de obligación (arts. 1089 CC), superando incluso la histórica función como criterio interpretativo del contrato o de reflejo de la buena fe contractual (art. 1258 CC). Por ello, y apelando a lo señalado en la STC 132/2019, considera que dicha cláusula forma parte de las bases de las obligaciones contractuales.

Regulada legalmente la revisión del contrato por cambio sobrevenido, imprevisible e inevitable de las circunstancias, no cabe acudir a la cláusula implícita –o principio general– para recuperar la conmutatividad perdida en el contrato, por cuanto ello supone separar la resolución del principio básico de sujeción al imperio de la ley que rige la actuación de los jueces y magistrados. Se advierte que cuando la exposición de motivos

del Decreto-ley fundamenta el dictado de la norma en la necesidad de recuperar el reequilibrio contractual, partiendo del principio de conservación del contrato y de acuerdo con las reglas de la buena fe y de la honradez de los tratos, no está sino haciendo suyos los principios de positivización de la cláusula *rebus sic stantibus*, seguidos tanto en los principios del Decreto Europeo de Contratos, como en la propuesta de modernización del Código civil en materia de obligaciones y contratos, de la Comisión General de Codificación de 2019.

Consecuentemente, el Decreto-ley de la Generalitat es incompatible con la regulación de las bases de las obligaciones contractuales, cuya competencia legislativa se reserva al Estado como garantía de la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad. Máxime cuando esa competencia estatal del art. 149.1.8 CE debe ser entendida como una garantía estructural del mercado único y supone un límite a la diversidad regulatoria que pueden introducir los legisladores autonómicos.

Afirman asimismo, que el Decreto-ley controvertido no solo desplaza la aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus*, y con ello la garantía de la intervención judicial, sino que altera el régimen contenido en el art. 1169 CC en relación con la integridad del pago, permitiendo a una de las partes imponer una minoración de la prestación debida sin tener en cuenta los particulares del supuesto en cuestión.

Se concluye así afirmando que el Decreto-ley supera el ámbito competencial que el art. 149.1.8 CE otorga al Parlamento de Cataluña, por cuanto: (i) no estamos ante una acto legislativo de conservación, modificación o desarrollo del derecho civil propio que consagra el art. 129 EAC, por cuanto no se trata de una institución con vínculos históricos con el derecho catalán o que derive de este; (ii) no estamos en presencia de un desarrollo legislativo de las bases de las obligaciones contractuales, que se enmarque dentro de los límites establecidos como bases por la legislación estatal; y (iii) no estamos ante un desarrollo legislativo supletorio ante una base inexistente, por cuanto la cláusula *rebus sic stantibus* existe y tiene pleno reconocimiento y vigencia. Por las razones expuestas, se solicita que en su día se dicte sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados.

10. Mediante providencia de 29 de noviembre de 2022 se señaló ese mismo día para deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de Primera Instancia núm. 11 de Barcelona ha promovido cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 2.1, letras a) y b) del Decreto-ley 34/2020, de 20 de octubre, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, de medidas urgentes de apoyo a la actividad económica desarrollada en los locales de negocio arrendados. La cuestión se fundamenta por el órgano judicial en la vulneración de la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.8 CE en materia de «bases de las obligaciones contractuales».

Con el fin de situar el precepto en su contexto, conviene reproducir lo señalado tanto en el art. 1 como en el art. 2, apartado 1 del texto del Decreto-ley 34/2020 (en cursiva lo cuestionado):

«Artículo 1. Modificación de las condiciones del contrato.

Si como consecuencia de la pandemia del Covid-19 se decretan por la autoridad competente medidas de suspensión del desarrollo de la actividad o de restricción del aprovechamiento material de bienes inmuebles arrendados para la realización de actividades industriales o comerciales, en los contratos suscritos a partir del 1 de enero de 1995, la parte arrendataria podrá requerir de la parte arrendadora, por burofax o de otra forma fehaciente, una modificación razonable y equitativa de las condiciones del contrato, con la finalidad de restablecer el

equilibrio de las prestaciones y de acuerdo con las exigencias de la buena fe y de la honradez en los tratos.

Artículo 2. Reglas aplicables ante la falta de acuerdo entre las partes.

1. En caso de que las partes no lleguen a un acuerdo por medio de negociación o mediación en el plazo de un mes a contar desde el requerimiento previsto en el artículo 1, se aplicarán las siguientes reglas:

a) En caso de suspensión del desarrollo de la actividad, la renta y otras cantidades debidas por la parte arrendataria deberán reducirse en un cincuenta por ciento respecto de las vigentes, mientras dure la medida de suspensión.

b) En caso de restricción parcial del aprovechamiento material del inmueble, la renta y otras cantidades debidas por la parte arrendataria deberán reducirse, mientras duren las medidas de restricción, en una proporción igual a la mitad de la pérdida de aprovechamiento del inmueble, medidas objetivamente por la reducción del aforo o de horarios o por otras limitaciones impuestas por la norma».

Debemos comenzar advirtiendo que el Decreto-ley 34/2020, de 20 de octubre ha sido derogado, con efectos de 19 de mayo de 2022, por la disposición derogatoria 12 del Decreto-ley 5/2022, de 17 de mayo, de medidas urgentes para contribuir a paliar los efectos del conflicto bélico de Ucrania en Cataluña y de actualización de determinadas medidas adoptadas durante la pandemia de la Covid-19.

Esta derogación no supone la pérdida sobrevinida de objeto de este proceso constitucional, pues como venimos recogiendo en nuestra doctrina de forma constante, «la circunstancia de que la norma sobre la que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad haya sido derogada no implica sin embargo que la cuestión haya perdido su objeto. Debe tenerse en cuenta la doctrina constitucional reiterada, conforme a la cual, en las cuestiones de inconstitucionalidad los efectos extintivos sobre el objeto del proceso, como consecuencia de la modificación o derogación de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que, tras esa modificación o derogación, resulte o no aplicable en el proceso a *quo*, y de que se su validez dependa la decisión a adoptar en este» (por todas, STC 22/2019, de 14 de febrero, FJ 2, y doctrina que cita).

En el presente caso, el órgano judicial razona adecuadamente sobre la aplicabilidad y relevancia del precepto cuestionado para el resultado del proceso, habida cuenta de que este se sustancia sobre un contrato de arrendamiento de local de negocio, en el que se solicita la revisión en el pago de la renta durante un período temporal específico, coincidente con la adopción de medidas de suspensión o restricción de actividad como consecuencia de la pandemia de la Covid-19. Posteriormente, como señala el preámbulo del Decreto-ley 5/2022, «se derogan por motivos de seguridad jurídica varias normas adoptadas con carácter excepcional con motivo del Covid-19», entre las que se incluye el presente Decreto-ley 34/2020.

2. El órgano judicial fundamenta la presente cuestión de inconstitucionalidad en la vulneración de las competencia exclusiva atribuida «en todo caso» al Estado por el art. 149.1.8 CE en materia de «bases de las obligaciones contractuales».

Tras referirse al cumplimiento de los juicios de aplicabilidad y relevancia, señala el auto de planteamiento que los preceptos controvertidos despliegan efectos sobre la renta del contrato, y, en cuanto tal, sobre aspectos del contrato de arrendamiento sobre finca urbana para usos distintos del de vivienda que, por constituir plasmaciones concretas en este tipo contractual de principios esenciales de la legislación sobre contratos, pudieran considerarse incluidos en las bases de las obligaciones contractuales reservadas a la exclusiva competencia del Estado.

Argumenta el auto que los preceptos cuestionados autorizan al arrendatario a exigir la reducción forzosa de la renta pactada en los contratos de arrendamiento de local de

negocio que cumplan determinadas condiciones, por lo que inciden, de un lado, sobre el principio de libre fijación de la renta contemplado en el art. 4.3 de la Ley de arrendamientos urbanos, congruente con el art. 1255 CC; y, de otro, en el principio de obligatoriedad del contrato consagrado en el art. 1091 del mismo cuerpo legal. Por ello, y de conformidad con la doctrina constitucional (STC 132/2019), los preceptos del Decreto-ley 34/2020 pueden afectar directamente a la organización económica de los contratos suscritos en su ámbito de aplicación; a la libertad contractual y la relación entre los contratantes; a la relación de conmutatividad entre prestaciones establecida por las partes al reglamentar su relación; y, en definitiva, a la obligatoriedad del contrato y a las condiciones para hacer efectivos los derechos nacidos del mismo. A juicio del auto, son todos ellos aspectos que pueden considerarse incluidos en el concepto de bases de las obligaciones contractuales contemplado en el art. 149.1.8 CE, interpretado de conformidad con la STC 132/2019.

En los términos que se recogen en los antecedentes, la fiscal general del Estado solicita la estimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Por su parte, las representaciones procesales del Parlamento de Cataluña y del Gobierno de la Generalitat de Cataluña niegan las vulneraciones denunciadas, afirmando que la comunidad autónoma es competente para aprobar dicha regulación al amparo de sus competencias en materia de vivienda y derecho civil (arts. 129 y 137 EAC), por lo que solicitan la íntegra desestimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad. La parte demandada en el proceso *a quo* se opone al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad y la parte demandante estima pertinente su planteamiento.

3. Con carácter previo al examen de fondo procede examinar los óbices de admisibilidad planteados por la representación procesal del Gobierno de la Generalitat.

Se afirma, en primer término que, para calibrar el alcance del desequilibrio patrimonial derivado de las medidas adoptadas por las autoridades sanitarias para contener la pandemia, el magistrado debería haber analizado la diferencia de ingresos obtenidos por la demandante a raíz de las medidas adoptadas, y la renta sobre la que procede llevar a cabo las reducciones contempladas en los preceptos controvertidos. A su juicio, la falta de concreción de dichos aspectos impide declarar concluso el procedimiento, y determina que la cuestión de inconstitucionalidad deba declararse inadmisibile.

La objeción formulada no puede ser admitida, pues, una vez acreditado en el proceso *quo* –mediante la aportación por el recurrente de las declaraciones de IVA– la existencia de un desequilibrio patrimonial en el período contemplado por la norma; y acreditado también el cumplimiento del requisito del previo requerimiento previsto en el art. 1 del Decreto-ley 34/2020 y demás requisitos formales, se ha hecho efectiva la concurrencia del presupuesto fáctico que determina la aplicabilidad de la norma en el supuesto controvertido y, en consecuencia, la procedencia del pronunciamiento judicial, sin que este se encuentre subordinado a la concreta determinación de la cuantía exacta de las pérdidas patrimoniales producidas o de la renta a la que haya de aplicarse la reducción, por tratarse de aspectos cuya fijación está subordinada a la previa determinación de la constitucionalidad o no de la norma autonómica cuestionada, y, en consecuencia, de su posible aplicación en dicho procedimiento.

Alega asimismo el representante autonómico que la inadmisibilidat de la presente cuestión podría fundarse en la carencia de fundamento de la cuestión planteada, en cuanto el órgano judicial no aporta razonamiento suficiente de la supuesta inconstitucionalidad. Dicha objeción debe ser asimismo rechazada, habida cuenta de que el auto, en los términos más arriba señalados y detallados en los antecedentes, formula una argumentación explícita y razonada en la que expresa los motivos por los que, a su juicio, los preceptos cuestionados pueden resultar inconstitucionales, expone la doctrina constitucional que considera aplicable y especifica el precepto constitucional que considera vulnerado, por lo que incorpora una fundamentación razonada de la duda de inconstitucionalidad planteada.

Procede, en consecuencia, rechazar la solicitud de inadmisión formulada por la representación procesal de la Generalitat de Cataluña.

4. La cuestión de fondo que plantea el presente proceso constitucional tiene un carácter netamente competencial, en cuanto su objeto es determinar el legislador competente, estatal o autonómico, para establecer una regulación que incide directamente en la fijación de la renta en los contratos privados de arrendamiento para uso distinto del de vivienda.

Cobra relieve para la resolución de la presente cuestión de inconstitucionalidad lo señalado en la STC 37/2022, de 10 de marzo, en la que se vino a resolver una cuestión análoga a la presente (en relación con los contratos de arrendamiento de vivienda), y cuyos postulados resultan trasladables al supuesto que se examina. De lo señalado en la misma [FJ 4 c)] cabe destacar lo siguiente:

(i) «Entre los principios que han de informar la regulación de los contratos se encuentra la autonomía de la voluntad [STC 157/2021, FJ 9 d)]. En este sentido, la doctrina constitucional ha subrayado el carácter eminentemente dispositivo del derecho contractual, en el que, como regla general, debe regir el principio de libertad de pactos».

(ii) «El Código civil, entendido como ordenamiento estatal regulador de las relaciones contractuales entre privados, contempla como regla básica la autonomía de la voluntad y la libertad de pactos (art. 1255 del Código civil), en garantía de la libertad individual (art. 10.1 CE) y de empresa (art. 38 CE) en la que la institución del contrato encuentra su fundamento, pues, salvo excepciones, estamos en presencia de un sistema jurídico eminentemente dispositivo».

(iii) «En el caso concreto del arrendamiento de vivienda, y más específicamente en cuanto a la renta de este tipo de contratos, este reconocimiento del principio de autonomía de la voluntad que deriva del art. 1255 del Código civil encuentra concreción específica en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos; cuyo art. 17.1 [“]la renta será la que libremente estipulen las partes”] sienta el principio de libre estipulación de la renta inicial del alquiler, sin perjuicio de las reglas de actualización o modulación que incluye los arts. 18 a 20».

(iv) «Por tanto, este principio de libre estipulación de la renta en los arrendamientos urbanos ha de considerarse una base de las obligaciones contractuales, inferida de la legislación actualmente vigente, en cuanto define uno de los elementos estructurales de este tipo de contrato, el cual, salvo algunos aspectos determinados imperativamente por el legislador [ámbito de aplicación del contrato, fianza y formalización] se rige por los pactos, cláusulas y condiciones determinados por la voluntad de las partes».

(v) «El Estado resulta así ser el competente para fijar legalmente el principio de libertad de pactos en el establecimiento de la renta del contrato de alquiler de vivienda, así como para, en su caso, determinar sus eventuales modificaciones o modulaciones en atención al designio del legislador estatal respecto a la necesidad de ajustar o no el funcionamiento del mercado inmobiliario en atención a lo dispuesto en el art. 47 CE o en otros preceptos constitucionales».

(vi) «La reserva al legislador estatal de la competencia tanto para la regulación de la regla general como de sus posibles excepciones o modulaciones excluye, por tanto, que cualquier legislador autonómico pueda condicionar o limitar la libertad de las partes para determinar la renta inicial del alquiler de viviendas. El establecimiento de dicha libertad o, en su caso, su modulación y, en general, la regulación de las reglas para la determinación de la renta, son aspectos esenciales del régimen obligacional de los contratos de arrendamiento de viviendas que, en su condición de bases de las obligaciones contractuales, deben ser comunes y, por tanto, establecidas por el Estado. Consecuentemente, la determinación y, en su caso, la modificación de las bases de las obligaciones contractuales corresponde en exclusiva al Estado ex art. 149.1.8 CE». La sentencia concluye afirmando que «el legislador autonómico carece de competencia para incidir sobre las reglas para la determinación de la renta derivadas del contrato de arrendamiento de vivienda».

La doctrina expuesta en la citada sentencia resulta de directa aplicación al supuesto que se examina, pues, en el caso del contrato de arrendamiento de local de negocio, rige también como principio rector el principio dispositivo y el de autonomía de voluntad de las partes, en los términos previstos en el Código civil.

En concreto, la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos (LAU), contempla en su art. 3 los denominados contratos de «arrendamiento para uso distinto del de vivienda», entre los que se incluye el arrendamiento de locales comerciales e industriales. El régimen aplicable a los mismos es el previsto en el art. 4.3 de la citada ley, conforme al cual: «Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1, los arrendamientos para uso distinto del de vivienda se rigen por la voluntad de las partes, en su defecto, por lo dispuesto en el título III de la presente ley y, supletoriamente, por lo dispuesto en el Código civil».

Los preceptos cuestionados del Decreto-ley 34/2020 vienen a establecer medidas dirigidas a la limitación de la renta en estos contratos, por lo que inciden directamente en la prestación que configura la obligación principal del arrendatario, y afectan directamente a la estructura obligacional de las relaciones contractuales privadas. La determinación de la renta en este contrato está sujeta a la autonomía de la voluntad y al principio de libertad de pactos, en los términos previstos en el art. 4.3 LAU y supletoriamente en el art. 1255 del Código civil. En consecuencia, de modo análogo a lo que se establece para el contrato de arrendamiento de vivienda, y en los términos recogidos en la STC 37/2022, este respeto al principio de libertad de fijación de la renta forma parte de las bases de las obligaciones contractuales, reservadas en exclusiva al Estado por el art. 149.1.8 CE, por lo que resulta excluida la competencia del legislador autonómico para incidir sobre las reglas de determinación de la renta derivadas del contrato de arrendamiento de local de negocio, y procede, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos cuestionados.

5. En cuanto al alcance temporal de los efectos de la declaración de inconstitucionalidad, debe precisarse que no afectará a las situaciones jurídicas consolidadas, pues el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE y la necesidad de atender al fin legítimo de procurar la estabilidad en las relaciones contractuales preexistentes, aconseja limitar los efectos de esta sentencia, manteniéndose en sus términos los contratos de arrendamiento de local de negocio celebrados con anterioridad al momento de la presente resolución y a los que resultasen de aplicación los preceptos cuya inconstitucionalidad y nulidad se declara.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 11 de Barcelona y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de las letras a) y b) del art. 2.1 del Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 34/2020, de 20 de octubre, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 5 de la presente resolución.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintinueve de noviembre de dos mil veintidós.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos a la sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5439-2021

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros de Pleno en la que se sustenta la sentencia, sin perjuicio de mi voto favorable al fallo, considero prudente realizar determinadas observaciones a su fundamentación jurídica que expresé en la deliberación, las cuales son producto de proceso de reflexión posterior sobre la argumentación formulada en la STC 37/2022, de 10 de marzo, que sirvió de antecedente a esta y en la que no formulé voto particular.

1. La argumentación de la sentencia.

La sentencia fundamenta la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del art. 2.1 letras a) y b) del Decreto-ley 34/2020 en la aplicación de la doctrina dimanante de la reciente STC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 4, que resolvió una cuestión similar y tiene como base los siguientes argumentos: (i) el derecho contractual viene regido eminentemente por el juego de la autonomía de la libertad (art. 1255 CC), que es una regla básica, reflejo de la libertad individual (art. 10.1 CE) y de empresa (art. 38 CE) en las que la institución del contrato encuentra su fundamento. Es decir, el principio de la autonomía privada es una «base de las obligaciones contractuales» en el sentido del art. 149.1.8 CE; (ii) en el contrato de arrendamiento urbano, la renta arrendaticia como elemento esencial del negocio jurídico (art. 1261 CC) se rige por este principio de libertad de pactos (art. 17.1 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos); y (iii) como para la estipulación de la renta es de aplicación el principio de la autonomía de la voluntad y esta es una «base de las obligaciones», solo el Estado tiene competencia para regular o modificar las normas que incidan en materia del precio del arrendamiento y se excluye, por tanto, la posibilidad de que «cualquier legislador autonómico pueda condicionar o limitar la libertad de las partes para determinar la renta inicial del alquiler de viviendas» (STC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 4).

Aunque, como he anunciado, comparto en lo esencial la fundamentación jurídica seguida en ambas resoluciones, considero que se debería haber profundizado en los argumentos esgrimidos para declarar la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas, pues el argumento del juego de la autonomía de la voluntad como base del contrato de arrendamiento no queda suficientemente desarrollado de modo que se pueda aprehender en su totalidad el problema competencial suscitado.

2. La desnaturalización del contrato mediante la anulación del principio de la autonomía de la voluntad.

Como se expone en la sentencia, la idea de contrato y la de su obligatoriedad encuentra su fundamento en el respeto a la dignidad de la persona y a su libre desarrollo (art. 10 CE), es decir, en el reconocimiento de una esfera privada de la persona para autorregular sus propios intereses y sus relaciones jurídicas patrimoniales o, lo que es lo mismo, en el principio de autonomía de la voluntad (art. 1255 CC). Por ello puede afirmarse que el ordenamiento jurídico civil, basando la regulación y la propia existencia del contrato en la libertad de los contratantes, no solo renuncia, en línea de principio, a inmiscuirse en las relaciones jurídico-contractuales, sino que reconoce la vinculación de los acuerdos adoptados por aquellos y les otorga tutela jurídica. Así lo tiene declarado el Tribunal respecto del derecho civil en general en las SSTC 82/2016, de 28 de abril; 110/2016, de 9 de junio, y 192/2016, de 16 de noviembre y, específicamente, en las SSTC 132/2019, de 13 de noviembre, FJ 6, y 157/2021, de 16 de septiembre, FJ 9, respecto del derecho de contratos.

Ahora bien, aunque las relaciones contractuales suelen ser fruto de la libre elección de los interesados, de su iniciativa individual y de su autonomía, en ocasiones el legislador está llamado a intervenir para proteger no solo la libertad de mercado (art. 38 CE) y el interés general, sino también para alcanzar determinadas políticas económicas y sociales dignas de protección. En este sentido, se ha dicho que, si la libertad

contractual y la autonomía privada derivan de la ley, no puede dudarse de la legitimación del propio legislador para restringirla o incluso para anularla, siempre que la medida adoptada respete el principio de proporcionalidad constitucionalmente exigido, pues, como subraya la sentencia, en el núcleo de todo contrato se encuentra la libertad y autonomía de los contratantes.

Creo, sin embargo, que es conveniente aclarar, como he puesto de manifiesto en la deliberación, que una cosa es que la libertad de pactos (art. 1255 CC) sea la esencia de cualquier relación contractual y otra muy distinta es que el principio de autonomía de la voluntad pueda ser configurado de modo abstracto como una de las «bases de las obligaciones contractuales» en virtud art. 149.1.8 CE. Así, en la STC 132/2019, de 13 de noviembre, se afirmó que «en materia contractual solo debe considerarse normativa básica aquellas reglas que incidan directamente en la organización económica, en las relaciones *inter partes* y en la economía interna de los contratos, comprobando, por ejemplo, si se respetan directrices básicas tales como el principio de la iniciativa privada y la libertad de contratación, la conmutatividad del comercio jurídico, la buena fe en las relaciones económicas, la seguridad del tráfico jurídico o si el tipo contractual se ajusta al esquema establecido en la norma estatal» (STC 132/2019, de 13 de noviembre, FJ 6, y STC 157/2021, de 16 de septiembre, FJ 9). En efecto, «hay que entender que cuando el art. 149.1.8 CE hace referencia a la competencia exclusiva del Estado para dictar las bases de las obligaciones contractuales está aludiendo al núcleo esencial de la estructura de los contratos y a los principios que deben informar su regulación», porque «la finalidad de la reserva estatal en materia de Derecho de contratos estriba en la necesidad de garantizar un común denominador en los principios que deben regir las obligaciones contractuales, lo que se logra cuando las categorías generales son las mismas en todo el territorio nacional» (STC 132/2019, de 13 de noviembre, FJ 6).

Pues bien, trasladada aquella doctrina a la cuestión suscitada en este recurso, entiendo que, siendo evidente, no está de más aclarar que el principio de la autonomía de la voluntad, sin más, no puede considerarse básico y, por consiguiente, intangible para las comunidades autónomas con derecho civil propio, de modo que cualquier alteración en su aplicación por el legislador autonómico resulte inconstitucional. De ser así, debería afirmarse que el derecho contractual en su conjunto sería materia indisponible para los parlamentos autonómicos, porque su fundamento mismo y su esencia precisamente es la libertad de pacto entre los otorgantes. Nada más lejos de la interpretación que el Tribunal ha hecho de la reserva final contenida en el art. 149.1.8 CE en materia de obligaciones contractuales. El recto entendimiento de la norma debe pasar por entender que lo que vulnera el reparto de competencias previsto en el art. 149.1.8 CE es el resultado que producen las normas cuestionadas, pues modificando el juego del principio de la autonomía privada mediante la anulación de la libertad de los contratantes para pactar la renta arrendaticia, indefectiblemente provocan la desnaturalización del contrato de arrendamiento urbano, haciéndolo irreconocible. En efecto, visto el contrato de arrendamiento en términos económicos, es indudable que al arrendatario le permite el goce y disfrute de un bien con el que satisfacer sus necesidades económicas, sin adquisición de la propiedad y por ello sin tener que dedicar a ello el precio de mercado que su obtención le significaría, lo que le reduce el costo y le permite destinar los fondos a otros intereses. Por su parte, al arrendador le permite la obtención de un rédito, normalmente fijado de conformidad con los precios de mercado, por la cesión del goce, uso y disfrute del inmueble a un tercero, sin traspaso de la titularidad dominical. Esta renta se actualizará según lo pactado y, en su caso, de conformidad con las fluctuaciones de los niveles de precios y las posibles devaluaciones de la moneda en la que haya sido pactada. Este equilibrio económico del contrato de arrendamiento y su finalidad quiebra desde el momento en que no se permite a las partes fijar convencionalmente el canon arrendaticio, de tal suerte que se altera la base del negocio y el fin para el que estaba previsto.

En esta sentencia no se pone en duda que en los contratos de tracto sucesivo de larga o indeterminada duración, como lo es el de arrendamiento, ante la superveniencia

de hechos o acontecimientos extraordinarios, imprevisibles y capaces de provocar el desequilibrio de las prestaciones básicas del contrato, como lo ha sido la pandemia producida por el Covid-19, el legislador, si así lo considera necesario y oportuno, puede intervenir reajustándolo, pero esta competencia pertenece exclusivamente al legislador estatal, en tanto con dicho reajuste se desnaturaliza el contrato imponiendo una limitación muy relevante a la autonomía de la voluntad de los contratantes que fue la base de su otorgamiento. Deja de ser en parte, por así decirlo, un acto de autonomía privada regulador de una relación jurídico-privada que persigue intereses particulares, para pasar a estar conformado en aspectos de la máxima relevancia por un acto de autoridad o de ordenación que persigue el interés general por encima de la voluntad de una de las partes. Es, por así decirlo, un contrato impuesto, imperativo o forzoso, que prescinde de la voluntad concorde de los contratantes (art. 1261 CC).

A mi modo de ver, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, las comunidades autónomas con competencia en materia de derecho contractual pueden legislar sobre el contrato de arrendamiento, pero lo que no entra en su competencia civil es variar su naturaleza, su finalidad, sus elementos característicos y diferenciales o los principios vertebradores de su regulación, que deben ser idénticos para todos los agentes económicos en el territorio nacional, porque «son la garantía estructural de un mercado único y supone un límite directo desde la Constitución a la diversidad reguladora que pueden introducir los legisladores autonómicos» (STC 157/2021, de 16 de septiembre, FJ 9). Independientemente de la referencia que pueda hacerse a otros títulos que atribuyen competencias básicas al Estado, igualmente entiendo que «cuando el art. 149.1.8 CE reserva al Estado la fijación de las bases de las obligaciones contractuales no se la otorga para regular concreta y detalladamente un determinado tipo contractual, sino para dictar aquellas normas que sean esenciales para preservar una estructura de relaciones contractuales con idéntica lógica interna, auspiciada por los mismos principios materiales e igual para todos los agentes económicos en todo el territorio nacional (SSTC 132/2019, de 13 de noviembre, FJ 6, y 157/2021, FJ 9).

No quiero concluir este voto particular sin reiterar que con él únicamente pretendo contribuir al esclarecimiento de algunos conceptos utilizados en la sentencia, en la creencia de que esto puede ayudar a poner de manifiesto la línea evolutiva de la jurisprudencia constitucional y ayudar a la comprensión del problema competencial resuelto en ella, sin perjuicio de recordar que mi pronunciamiento en el Pleno ha sido favorable al fallo, al igual que lo fue en su antecedente, la STC 37/2022, de 10 de marzo.

Madrid, a uno de diciembre de dos mil veintidós.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.