

y concluir, como allí se hacía, con la desestimación del amparo solicitado.

### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado.

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

Dada en Madrid, a catorce de marzo de mil novecientos noventa y cuatro.—Luis López Guerra.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Julio Diego González Campos.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

**8338** *Pleno. Sentencia 89/1994, de 17 de marzo de 1994. Cuestiones de inconstitucionalidad 2.010/1989 y 969/1991 (acumuladas). En relación con el art. 57 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, la primera, y con los arts. 57, 70, 71 y 73 de dicha Ley, la segunda. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 2.010/89 y 969/91, la primera, promovida por el Juzgado de Distrito núm. 14 de Madrid respecto del art. 57 de la Ley de Arrendamientos Urbanos y, la segunda, formulada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 4 de Gijón en relación con los arts. 57, 70, 71 y 73 de dicha Ley. Han comparecido y efectuado alegaciones el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado, y ha sido Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El 17 de octubre de 1989 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito mediante el que el Magistrado del Juzgado de Distrito núm. 14 de los de Madrid afirmaba plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 57 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, contenida en el Decreto 4.104/1964, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la citada Ley. Al referido escrito se acompañaba testimonio del procedimiento seguido ante el Juez proponente.

Mediante providencia de 30 de octubre de 1989, la Sección Cuarta del Tribunal acordó tener por recibidas

las actuaciones mencionadas y, no constando en las mismas el testimonio del Auto de planteamiento de la cuestión, que preceptivamente ha de dictarse conforme establece el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y que no puede ser sustituido por una exposición o solicitud fundamentada, como la formulada por el Juez promovente, hacer saber a éste la indicada circunstancia a fin de que, una vez subsanada tal omisión pudiera resolverse lo procedente en orden a la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad suscitada.

El 13 de noviembre de 1989, la Sección tuvo por recibido el testimonio del Auto interesado en su proveído anterior y acordó admitir a trámite la cuestión planteada, dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme dispone el art. 37.2 de la LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado al objeto de que en el improrrogable plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran convenientes y, por último, publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

2. De acuerdo con el Auto de planteamiento de la cuestión, de fecha 8 de noviembre de 1989, y con las actuaciones al mismo adjuntas, la cuestión meritada trae causa de la demanda de juicio de cognición núm. 205/89 formulada por doña María del Mar Bernaldo de Quirós y Tacón contra doña Concepción Aguirre Gómez de la Torre, arrendataria de la vivienda sita en el piso 5.º, puerta derecha, de la finca núm. 19 de la calle de Velázquez de Madrid. La actora, que solicitó la resolución del contrato de arrendamiento, percibía una renta mensual de alquiler de 1.489 pesetas, en tanto que ella misma era arrendataria del piso 2.º, puerta derecha, de la calle de Velázquez núm. 19 de Madrid, por el que abonaba la renta mensual de 150.000 pesetas

Afirma el Juez proponente que del contenido del art. 57 de la Ley de Arrendamientos Urbanos (L.A.U.) se deduce que el mismo establece una situación de privilegio en favor del arrendatario, al otorgarle la facultad legal de prorrogar unilateralmente el contrato de arrendamiento urbano, con independencia de la voluntad del arrendador, que no puede disponer válidamente de la duración de dicho vínculo arrendaticio. Esta situación va unida a la pérdida patrimonial sufrida por el arrendador al verse sometido imperativamente a una legislación que le impide sin justificación económica social y jurídica suficiente cobrar una renta adecuada a los precios de mercado. Es claro que no toda desigualdad constituye un atentado al art. 14 de nuestra Constitución, pero una desigualdad legal que carezca objetivamente de contenido, bien porque nunca lo haya tenido, bien porque como consecuencia del transcurso del tiempo lo haya perdido, como ocurre en este caso, determina la existencia de una desigualdad de carácter discriminatorio, atentándose entonces al principio de igualdad constitucionalmente consagrado. La Exposición de Motivos de la Ley de Bases para la reforma de la legislación de arrendamientos urbanos de 22 de diciembre de 1955 exponía y justificaba como fundamento del mantenimiento de la prórroga forzosa en dichos contratos que, «sin embargo, no se pretende ofrecer con la presente Ley otras soluciones al problema que las estrictamente permitidas por las circunstancias actuales. La escasez de viviendas, determinante de un profundo desequilibrio entre la oferta y la demanda para la adquisición arrendaticia de aquéllas, subsiste con el agobio de una realidad incontestable, y esta misma realidad impide al Gobierno alterar los principios cardinales que sirvieron de norte al legislador de 1946, como antes a sus pre-

decesores, a partir del Decreto de 21 de junio de 1920». Es decir, las razones que inspiraron al legislador de 1955, y posteriormente al de 1964, son las mismas, se han mantenido invariables y hacen referencia a una situación de postguerra, donde la falta de viviendas, como manifestación de la falta de desarrollo económico, podía justificar la necesidad de favorecer a un arrendatario económica y socialmente débil, frente a un propietario, en teoría, económica y socialmente más poderoso, probablemente con la finalidad legalmente reconocida de fomentar el derecho a una vivienda digna y además estable, frenando la especulación que sobre la vivienda podría existir precisamente por su escasez. Ahora bien, las circunstancias históricas de 1946, de 1955 y de 1964 no tienen identidad con las realidades jurídicas, sociales y económicas que disfruta nuestro país en 1989. El condicionamiento de la Guerra Civil y la filosofía del anterior Régimen han desaparecido. Las circunstancias económicas y sociales del presente nada que tienen que ver con la situación de postguerra. Nada tiene que ver tampoco el número de viviendas existentes en la actualidad con el de fechas como 1946 o 1955. Tampoco la renta per capita de los españoles en la década de los 80 tiene similitud alguna con la de entonces. Lo que a la sazón podría justificar la existencia de la norma discriminatoria, es decir, el reducido número de españoles que tenían una vivienda digna o el acceso a la misma, no puede perdurar en 1989, ya que las bases y condicionamientos han cambiado. Hoy ni el arrendador es el rico, ni el arrendatario es el pobre. La sociedad española se ha vuelto, afortunadamente, más igualitaria, haciendo perder su sentido original a la norma cuestionada. Lo que antes podía ser necesario —nunca justo ni equitativo— carece de sentido en los momentos presentes, ya que la justificación de dicha necesidad, como preocupación agobiante nacional, ha desaparecido. Por ello, si los condicionamientos históricos, económicos y sociales se han modificado, mantener una norma que produce jurídicamente una desigualdad y que no se encuentra apoyada en los elementos que le servían de base y justificación, implica necesariamente una desigualdad de carácter discriminatorio, sin justificación social alguna, que atenta contra el principio fundamental de la igualdad, al carecer manifiesta y objetivamente de contenido y de fundamentación.

B) El art. 57 de la L.A.U. puede conciliar el art. 14 de nuestra Constitución, al producir una discriminación en las relaciones derivadas del contrato de arrendamiento. El precepto, en efecto, rompe la necesaria paridad contractual que debe existir entre arrendador y arrendatario, precisamente por un intervencionismo estatal no suficientemente justificado. Al arrendatario se le otorga un poder de disposición del contrato que no se concede al arrendador. Esta desigualdad contradice lo dispuesto en el art. 1.256 del Código Civil. Al arrendador no le cabe disponer de sus bienes y derechos con libertad, sino que los mismos, en función del contrato, quedan supeditados exclusivamente a la voluntad del arrendatario. La existencia de tal desigualdad, al no tener hoy en día una justificación de fondo en que apoyarse, y por tanto carecer de un contenido lo suficientemente objetivo que la ampare, determina la vulneración aludida del precepto constitucional señalado. Cierto que la norma tenía una justificación en el momento de dictarse, pero dicha justificación y fundamentación hoy se ha perdido. Por eso se puede hablar de ella como discriminatoria. Del análisis de la situación provocada por dicha norma se puede deducir que la proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida en este caso no existe. Del estudio de la configuración de nuestra sociedad se deduce que la

discriminación operada en la figura del arrendador garantiza exclusivamente en la actualidad un beneficio patrimonial abusivo, como el caso de autos, en el arrendatario, que se ve beneficiado de forma abusiva de una situación absurda creada por la Ley. El art. 57 de la L.A.U. protege situaciones como ésta, donde el arrendatario se beneficia de forma desmesurada del desequilibrio contractual, sin que se perciba con carácter de generalidad que con esa desigualdad va a ser más factible encontrar una vivienda digna. Al contrario, casos como éste impiden que exista un verdadero mercado inmobiliario y que los correspondientes ajustes entre la oferta y la demanda surtan sus efectos. Es más: pretendiendo la creación de un mercado inmobiliario, ha sido el propio legislador quien, convencido de la necesidad de adoptar las medidas necesarias para cumplir los mandatos constitucionales derivados del art. 47 C.E., ha dictado el Real Decreto-ley 2/1985 sobre Medidas de Política Económica, donde en el apartado 1.º del art. 9 establece la supresión de la prórroga forzosa contemplada en el art. 57 de la L.A.U. para aquellos contratos pactados con posterioridad al mismo. De este modo, el legislador ha quitado, aun más si cabe, el sentido que tenía la norma de la L.A.U. en el momento de dictarse. El mismo legislador, pues, ha afirmado implícitamente que la desigualdad económica y social derivada de la norma cuestionada carece de justificación en cuanto a la posibilidad de tener acceso a una vivienda alquilada. Es un contrasentido jurídico, y de puro sentido común, que el legislador mantenga un privilegio en favor del arrendatario —la prórroga forzosa— y que las mismas normas dictadas por el legislador con posterioridad establezcan una situación jurídica diferente para un mismo hecho: el arrendamiento de una vivienda. Es correcto que a situaciones jurídicas diferentes se les dé un tratamiento diverso, pero la misma situación no puede quedar sometida a principios diferentes. En este caso, se debe preferir al Real Decreto-ley 2/1985 que a la propia Ley de Arrendamientos Urbanos, por múltiples razones, entre ellas, el principio de libertad, de adecuación social, de cumplimiento de los mandatos constitucionales, etc. Esta desigualdad normativa creada ha hecho que, como señalan actualmente múltiples autores, el contrato de arrendamiento urbano sometido a la Ley especial ha sufrido la pérdida de su causa. La causa ya no existe en el contrato pactado cuando el mismo le cuesta dinero al arrendador. La onerosidad del contrato se ha perdido en términos absolutos, puesto que la finalidad o razón que llevó al arrendador a realizar el contrato era, en definitiva, el de obtener un rendimiento normal a su titularidad, cosa que hoy en muchos contratos de arrendamiento sometidos a este régimen especial no es posible, puesto que los gastos de mantenimiento del inmueble en multitud de supuestos son muy superiores a las rentas percibidas por el arrendador, como presuntamente ocurre en autos. Por otra parte, hoy no es justo que el Estado realice la política social a costa de los derechos legítimos de los particulares, cuando el beneficio social generado por la norma cuestionada no beneficia al conjunto del colectivo social, como ocurre con un impuesto, sino a un particular concreto y determinado, el inquilino, no habiendo quedado en muchos casos probada la existencia de la necesidad social que por el Estado es defendida como causa del mantenimiento de esta norma. Si el Estado quiere realizar una política de beneficencia en favor de las relaciones privadas de unos particulares, es lógico que la misma se realice con cargo a los fondos públicos, pero no que se haga a costa de otros particulares, los arrendadores, con cargo a su propio patrimonio, con lo que se acentúa aun más la existencia de la discriminación aludida, que es precisamente la

situación que se está produciendo con el mantenimiento de esta legislación especial.

C) La Exposición de Motivos de la Ley 40/1964, de 11 de junio, que modificó determinados preceptos de la L.A.U. de 22 de diciembre de 1955, articulada por Decreto de 13 de abril de 1956, mantuvo la especialidad de esta legislación con base en la necesidad protectora dirigida a remediar necesidades de carácter social. La propia Exposición de Motivos justificaba la política de revalorización de las rentas mantenidas en la reforma de acuerdo con la fecha de celebración y vigencia del contrato, así como la renta legal vigente en el momento de producirse la reforma. Tras veintinueve años de haberse producido la misma, así como las posteriores reformas que a su vez han modificado el régimen legal existente en materia de política de rentas, se observa cómo todas aquellas modificaciones han sido manifiestamente insuficientes. La buena intención de los Gobiernos y del legislador no se ha correspondido con la realidad social y económica imperante en nuestra sociedad. La posibilidad de modificación de las rentas ha sido insuficiente de acuerdo con el crecimiento económico, con la depreciación producida en la peseta y con otros condicionamientos de tipo económico. Lo que ha conducido a un desfase muy desproporcionado entre la prestación llevada a cabo por el arrendador y la realizada por el arrendatario. Si el acuerdo entre ambos fuera voluntario en todas sus manifestaciones, cada parte debería asumir el riesgo contractual derivado de la obligación, pero la falta de normas que actualicen dicha relación, precisamente por el carácter imperativo de la regulación legal, dejan indefenso al arrendador, que ve a través de este contrato cómo se produce una vulneración del art. 33 de la C.E., pues se le priva de la disponibilidad de un inmueble del que es titular porque la Ley establece arbitrariamente y sin justificación que el arrendatario puede disponer indefinidamente del contrato. Del mismo modo, se le prohíbe percibir unas rentas justas y adecuadas, un beneficio normal por la titularidad que posee de acuerdo con los precios que el mercado señala al efecto, sin causa ni justificación suficientemente acreditadas. Es más, el arrendador tiene que poner dinero porque, en casos como el de autos, los impuestos y gastos de mantenimiento que gravan la propiedad son muy superiores a los que percibe del arrendatario, y todo ello por la política social realizada a través de esta norma por el Estado, que debe ser quien sufrague dicha política social y no el arrendador de su bolsillo. A modo de símil, se está produciendo una expropiación temporal en el derecho del propietario-arrendador, sin que el mismo perciba la correspondiente indemnización, tal y como señala el art. 1 de la Ley de Expropiación Forzosa, y el propio art. 33 de la Constitución, e incluso sin que quede patente la existencia de un interés social o utilidad pública, como en este caso, en que el arrendador percibe 1.489 pesetas, pudiendo obtener el rendimiento normal de la propiedad, que podría ser de 150.000 pesetas de acuerdo con las condiciones del mercado. Si el arrendatario no puede pagar la vivienda arrendada que ocupa, lógicamente debe buscar una adecuada a sus condiciones económicas, sociales o culturales. El Estado debe buscar fórmulas en su política que den cumplimiento al art. 47 de la C.E. para solucionar el problema existente: viviendas de protección oficial, ayudas a fondo perdido, abaratamiento de los créditos, generalización del derecho de superficie, etc. En la situación actual, el particular, al no recibir una indemnización por la política estatal, se está viendo, de hecho, temporalmente expropiado, sin recibir contrapartida alguna, y, además, no por la defensa de un interés social o de utilidad pública, sino

estrictamente en atención a fines de utilidad particular, sin relevancia especial social alguna.

D) El carácter imperativo de las normas contenidas en la L.A.U., según determina el núm. 3.º del art. 6 del mismo cuerpo legal, impide en lo referente a la aplicación de las mismas que prevalezca el art. 1.255 del Código Civil. En el presente supuesto, al estar tasadas las causas de denegación de prórroga y resolución del contrato de arrendamiento en el art. 114 de la L.A.U. y concordantes, se impide al arrendador la defensa de sus derechos legítimos, lo que le sitúa en un plano de desigualdad que debe ser corregido y evitado. Para evitar la conculcación de los derechos fundamentales aludidos, se hace necesario suavizar los postulados de dicha legislación arrendaticia, dando un tratamiento diferente a las viviendas sobre los locales de negocio, y sin perjuicio de que puedan existir correcciones legales para lograr una mayor eficacia en los fines propuestos, pero sin caer en el proteccionismo actualmente vigente.

3. Mediante escrito registrado el 27 de noviembre de 1989, el Presidente del Congreso comunicó el Acuerdo de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General. Por escrito registrado el 1 de diciembre siguiente, el Presidente del Senado ruega que se tenga por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

4. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado el 4 de diciembre de 1989, en el que suplicó que se dictara Sentencia desestimatoria de la cuestión de inconstitucionalidad por no ser el art. 57 de la L.A.U. contrario a los derechos consagrados en los arts. 14 y 33 de la Constitución.

A) La legislación específica de arrendamientos urbanos regula con carácter imperativo una serie de derechos y obligaciones de los contratantes que, por sus especiales características, estima necesario excluir de la plena autonomía de la voluntad. La exclusión se produce por la naturaleza del objeto del contrato, que el legislador considera un bien esencial para la persona y la familia que es necesario proteger, de acuerdo, hoy día, con los principios constitucionales (arts. 39 y 47 de la C.E.). La naturaleza de la vivienda y su incidencia en la vida de la persona exige que el legislador, para mantener y fomentar la unidad familiar, así como su permanencia y estabilidad, tome medidas legales tendentes a evitar cambios o modificaciones de esa estabilidad y permanencia. Esta finalidad determina que el contrato de arrendamiento tenga una duración y continuidad que no exige la naturaleza de otros contratos. Esta realidad nacida del carácter social y familiar de la vivienda constituye fundamento bastante y suficiente para establecer limitaciones a la libre autonomía de las partes en el momento de la celebración del contrato.

Junto al fundamento de las limitaciones impuestas por el legislador a la libre autonomía de la voluntad, que atiene a la naturaleza de la vivienda, se encuentra otro nacido de su escasez. Esta escasez no desapareció, en contra de la afirmación del Juez, tras la superación de la situación de postguerra. Si en aquellos momentos la escasez nació de la destrucción, posteriormente nació de la especulación inmobiliaria, al no construirse viviendas para arrendar por ser más rentable construir para vender. Esta escasez existe y es una realidad que sufren todos aquéllos que comienzan sus vidas profesionales

y no tienen medios económicos para adquirir una vivienda.

No es posible estudiar la presunta inconstitucionalidad de un precepto legal separado del conjunto normativo del que forma parte, porque entonces el estudio es parcial y no refleja la realidad legislativa. El contrato de arrendamiento es una unidad y su examen exige la consideración de la totalidad de los derechos y obligaciones de los contratantes. La Ley concede al arrendatario el derecho de prórroga (art. 57) para mantener la cohesión familiar por medio de la permanencia del contrato. Este derecho tiene sus límites de tiempo y condiciones de las personas que pueden ejercerlo. Frente a este derecho del arrendatario, la Ley establece a favor del arrendador la adecuación de la merced arrendaticia durante el tiempo de duración del arrendamiento mediante una revalorización de la renta, realizada por el Gobierno cada dos años, atendiendo al aumento del coste de la vida y de los sueldos (art. 100.1 y 4 L.A.U.) o por pacto de los contratantes (art. 98 L.A.U.). Esta revalorización supone el establecimiento por voluntad de las partes o por Ley de una cláusula de estabilización con la finalidad de mantener la equiparación de las prestaciones nacidas del contrato. Además, la Ley establece el derecho de prórroga forzosa únicamente cuando el arrendador obtiene un beneficio del arrendamiento de la vivienda, pero no lo admite en el supuesto de necesitar la vivienda para sí o sus familiares. Tampoco este derecho es absoluto, porque se admiten excepciones legales (art. 62 L.A.U.: necesidad, derribo, falta de ocupación, doble ocupación y disponibilidad). El legislador puede regular el contrato de arrendamiento con los derechos y obligaciones que estime adecuados para la consecución de la finalidad pretendida atendida la naturaleza del objeto y del contrato. El legislador considera con fundamento objetivo y racional que el derecho de prórroga forzosa y la revalorización de la renta deben ser contenido de este contrato y los contratantes lo conocen y son libres de celebrarlo, y, si lo hacen, lo aceptan y esto supone que estiman que no existe ese privilegio. Por lo tanto, el estudio conjunto del contrato de arrendamiento permite afirmar que no existe una situación de privilegio del arrendatario que signifique vulneración del art. 14 de la Constitución.

Las posiciones de arrendatario y arrendador son distintas por ser partes contrapuestas en el contrato y no admiten comparación que permita establecer la existencia de discriminación. El arrendador no está discriminado con respecto a los demás arrendadores que contrataron en el mismo momento y que tienen los mismos derechos y obligaciones, ni tampoco respecto al arrendatario, porque son posiciones jurídicas distintas. El contrato de arrendamiento establece una serie de derechos y obligaciones para las partes que nacen de la naturaleza de su objeto y que se justifican en base a la especialidad de ese mismo objeto y por ello no crean discriminación. La libertad del mercado, invocada en la cuestión, es un criterio económico sometido a los principios constitucionales del Estado, que se constituye como «social y democrático», y esta definición supone que el legislador tiene que legislar teniendo en cuenta estos valores prioritarios. El problema se agudiza porque los arrendadores ven que no se ha cumplido la obligación de revalorizar las rentas con la periodicidad establecida en la Ley, ni tampoco pactaron esa revalorización, y por ello sus propiedades no alcanzan la rentabilidad normal. Mas esta situación, que debe ser remediada por los cauces legales adecuados, no justifica ni fundamenta la declaración de inconstitucionalidad del precepto porque la situación no la crea la norma, sino su falta de cumplimiento. Por consiguiente, el contrato de arrendamiento en su conjunto

y en especial el derecho de prórroga forzosa tienen un fundamento objetivo, razonable y suficiente, que impide aceptar la realidad de la violación del derecho de igualdad.

El contenido del Real Decreto-ley 2/1985 no desvirtúa las consideraciones anteriores, porque el tiempo es un dato objetivo que no genera desigualdad de trato. El legislador puede regular la efectividad temporal de las normas por relación a situaciones preexistentes y según criterios de oportunidad que, cuando no son irracionales, no pueden resultar contrarios al principio de igualdad (ATC 579/1987). El legislador tiene libertad para dictar normas atemperadas al devenir social, sin que tenga la obligación de extender su aplicación a supuestos anteriores que se rigen por normas dictadas en un momento determinado y para una situación específica.

B) El órgano judicial mantiene que el art. 57 de la L.A.U. vulnera el art. 33 de la C.E. Sin embargo, la argumentación de la cuestión no conduce a esa conclusión. El derecho de propiedad no es un derecho absoluto, sino un derecho que tiene limitaciones, y esas limitaciones no suponen su desconocimiento. En el supuesto del contrato de arrendamiento, el propietario conoce el contenido de este contrato, es decir, sus derechos y obligaciones, y voluntariamente lo celebra, por lo que se adhiere a la totalidad de su contenido. La Ley establece ponderadamente los derechos y obligaciones de las partes, atendiendo a la finalidad del contrato, manteniendo siempre la adecuación de las prestaciones de cada una de ellas. El arrendador puede establecer, dada la naturaleza del contrato, las cláusulas necesarias para mantener la concordancia entre la merced y el valor de la cesión de la posesión arrendaticia. El arrendador propietario no pierde la disponibilidad de su propiedad, que puede hacer efectiva en cualquier momento con las limitaciones nacidas del contrato de arrendamiento celebrado libremente. Estas limitaciones no son superiores a las establecidas en otros contratos. No se ataca a la propiedad cuando el propietario conoce el contenido del contrato, acepta las limitaciones por un precio que libremente pacta y puede decidir celebrarlo o no, lo que no sucede en una expropiación. Así, pues, el precepto cuestionado no es contrario al derecho contenido en el art. 33 de la Constitución.

5. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones mediante escrito registrado el 5 de diciembre de 1989, en el que suplicó que se dictara Sentencia por la que se declarase que el art. 57 de la L.A.U. es plenamente conforme a la Constitución.

A) En primer lugar, no existe ni puede existir discriminación alguna en el art. 57 de la L.A.U. Del art. 14 C.E. no se deriva con carácter general y absoluto el principio de la igualdad contractual, sin desconocer su indudable importancia como auténtico principio estructural clásico del derecho civil y, en general, del derecho de contratos. El derecho fundamental a la igualdad proyectará sin duda sus exigencias sobre el derecho de contratos, y en determinadas ocasiones postulará la igualdad de las partes, o un determinado alcance y características de tal igualdad; pero no puede exigir una igualdad perfecta de las partes contractuales en todo contrato y situación, igualdad perfecta que ni el propio derecho de contratos recoge en todos los casos y que está sujeta a variadísimas configuraciones. Pero, respecto de la vulneración no del principio de igualdad contractual, sino del art. 14 C.E., falta uno de los presupuestos necesarios para constatar la existencia de discriminación; y es que las partes tratadas desigualmente no parten previamente

de una posición de igualdad, sino que son sustancialmente desiguales. Ello porque así ocurre estructuralmente en gran número de contratos y, sobre todo, porque en este caso la desigualdad previa radica en un elemento absolutamente irrelevante desde un punto de vista económico, social y jurídico: la titularidad del derecho de propiedad, que una de las partes posee y la otra no. Tal diferente punto de partida coloca a los contratantes en una posición sustancialmente diversa, por lo que carece de sentido preguntarse sobre la existencia de una justificación objetiva y razonable del diferente tratamiento jurídico que reciben. Este tratamiento jurídico debe ser distinto y la adecuación de las diferenciaciones legales a las que de antemano existen no resulta enjuiciable desde el punto de vista de la igualdad. Así, lo que procede es preguntarse no por la abstracta igualdad o desigualdad de las partes, sino sobre la validez de la restricción que la regulación legal supone para los derechos en juego, y en este caso para el derecho de propiedad del arrendador, lo que nos sitúa en el plano del art. 33 C.E. y, concretamente, en el plano de la función social de la propiedad.

B) El Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse con amplitud y precisión sobre la función social de la propiedad (es de citar la capital STC 37/1987, fundamento jurídico 2.º). A partir de tal doctrina, la consideración de la función social como conformadora del contenido mismo del derecho de propiedad exige de una indagación exhaustiva de la proporcionalidad o razonabilidad de la norma o de la prueba de sus presupuestos fácticos; bastará que la finalidad de la norma examinada se inserte con naturalidad en la función social de la propiedad para determinar la constitucionalidad de la misma. Ya desde este ángulo, las razones que ofrece el Auto judicial para demostrar la inexistencia de justificación de la norma carecen de eficacia para acreditar una eventual desconexión de dicha norma con la función social de la propiedad. Tales razones no tienen consistencia para justificar que la prórroga forzosa del arrendamiento de viviendas no queda efectivamente amparada por la función social de la propiedad. El Auto admite que ello, en abstracto, puede ser cierto y que las circunstancias económicas y sociales del período de tiempo inmediatamente posterior a la Guerra Civil podían justificar tal precepto legislativo; lo que ocurre, según la resolución judicial, es que tales circunstancias han desaparecido en el día de hoy. Pero este argumento no tiene en cuenta que el legislador goza de amplia libertad para conformar la función social y, por tanto, el contenido del derecho de propiedad. De hecho, la mayor parte de los razonamientos del Auto en este sentido son razonamientos de pura oportunidad legislativa; expresan las convicciones personales del Juez sobre qué tipo de medidas son más convenientes o necesarias, pero tal tipo de argumentación no entra en el fondo de la función social de la propiedad y su relación objetiva con la prórroga forzosa.

El Auto incurre también en otra importante confusión: confunde el advenimiento del Estado constitucional y democrático con la necesaria implantación de un modelo estatal económico-liberal, con exclusión de todo intervencionismo. Mas ello no se deriva en modo alguno de nuestra Constitución, que en varios de sus preceptos pretende una igualdad no sólo formal de los ciudadanos, sino material y efectiva, legitimando a los poderes públicos para procurarla. Por ello, el Estado se proclama como Estado social (art. 1.1), se establece la necesaria remoción de obstáculos para que la igualdad sea real y efectiva (art. 9.2 C.E.) y se someten todas las formas de riqueza al interés general (art. 128.1 C.E.). El Auto incurre aquí incluso en una cierta contradicción, puesto que,

tras afirmar que las circunstancias actuales son radicalmente diferentes de las existentes al promulgarse la Ley, viene a reconocer la necesidad social de medidas, aunque de otro tipo, efectuando de nuevo una crítica de oportunidad legislativa absolutamente insuficiente para negar la función social de la norma legal examinada. Tal norma, por el contrario, se integra sin dificultad en la función social de la propiedad.

C) Que el art. 57 de la L.A.U. no priva al derecho de propiedad de sus elementos mínimos necesarios, desde el punto de vista de la reconocibilidad del mismo, ha sido ya afirmado por el Tribunal en la STC 37/1987, al ocuparse del arrendamiento forzoso de las fincas rústicas como modalidad expropiatoria (fundamento jurídico 4.º). Igualmente, en el ATC 540/1987, al ocuparse del derecho de subrogación en los arrendamientos, el Tribunal admitió expresamente la amplia libertad del legislador para establecer, modificar o suprimir tal subrogación. Y conviene hacer aquí otra observación: el objeto de la cuestión debe centrarse en la prórroga forzosa, sin que sea relevante aducir la situación de congelación de rentas que se produce en algunos arrendamientos y la injusticia material de tal situación. El desfase de rentas que el Auto denuncia no sólo se debe al art. 57 L.A.U., sino a las características de los mecanismos de revisión de rentas que en otros preceptos prevé la L.A.U., así como a la inflación y a una determinada jurisprudencia de la cláusula *rebus sic stantibus*. De otro lado, puede pensarse en la situación que se produciría si súbitamente se permitiera a los arrendadores de estos contratos exigir la renta a precios de mercado o al precio que simplemente quisieran a unos inquilinos que venían habitando muchos años en el inmueble, inmueble que constituiría su domicilio legal y familiar.

La función social de la propiedad debe examinarse, como hacía la STC 37/1987, a la luz de otros preceptos constitucionales. Y aquí parece oportuno recordar el art. 47 C.E. (acceso a una vivienda digna); y el propio art. 18 C.E., en cuanto la dignidad de la persona aparece unida a su domicilio, dotándolo de inviolabilidad. En el caso de las viviendas, es legítimo afirmar que el goce de los bienes debe difundirse (art. 47 C.E.), pero que estando destinadas a domicilio, tal difusión incluye el acceso al goce, y que éste sea estable. La estabilidad es una consecuencia natural del goce de una vivienda como domicilio; es una proyección del principio de seguridad jurídica sobre un bien que se constituye en punto de conexión espacial de las relaciones jurídicas del sujeto; y el soporte de su intimidad personal y familiar, protegidas por la Constitución (art. 18 C.E.), manifestaciones de su dignidad como persona. En definitiva, proteger la estabilidad del domicilio o la protección del mismo frente a cualquiera que no lo utilice como tal se integra en la función social de la propiedad. Y debe notarse que en ello la L.A.U. es rigurosa, puesto que la protección que otorga en las viviendas va unida a su disfrute efectivo y exclusivo y no a fin alguno de carácter especulativo. Además, desde el punto de vista de la función social de la propiedad, la unión de la titularidad y el goce produce una posición de ventaja, que se pierde cuando se separan titularidad y goce, como es el caso del arrendamiento. Entonces la posición del titular se vuelve menos resistente. Las exigencias de la función social de su derecho actúan con más energía y se decantan en favor del que ostenta válidamente el goce efectivo; y ello máxime cuando la finalidad de tal goce es precisamente el establecimiento del domicilio personal y familiar, como es el caso protegido por la L.A.U. a través del régimen de prórroga y de las excepciones a la misma, precepto que subsiste vigente al día de hoy, incluso después del Real Decreto-ley de 2 de abril de 1985, que,

sin embargo, lo ha convertido en disponible para las partes, que pueden renunciar expresamente a tal beneficio en los contratos que celebren con posterioridad al mismo. Y todo ello sin perjuicio del tratamiento legislativo que pueda existir en el futuro, mediante el ejercicio de la amplia libertad de que goza aquí el legislador.

6. El 13 de mayo de 1991 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del Magistrado-Juez del Juzgado de Primera Instancia núm. 4 de los de Gijón al que se acompañaba, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto del referido órgano judicial del 27 de abril anterior, en el que se acordaba plantear cuestión de inconstitucionalidad con relación a los arts. 57, 70, 71 y 73 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, al ser interpretados y comparados con el texto del art. 9 del Real Decreto-ley 2/1985, que suprimió el régimen forzoso de prórroga establecido en el art. 57 de la Ley locativa para los contratos de arrendamiento de vivienda o local de negocio que se celebrasen a partir de la entrada en vigor de dicho Real Decreto-ley, por infringir la letra y el espíritu de los arts. 14, 31, 33 y 38 de la Constitución Española.

La cuestión se suscita en el juicio instado mediante demanda de resolución de contrato de arrendamiento de local de negocio deducida por doña María Elena Covadonga Vegas Fernández contra don Francisco Javier del Blanco Pérez, respecto del local sito en la Avda. de Pablo Iglesias, núm. 71, bajo-derecha, de Gijón, del cual es arrendatario el demandado. El órgano judicial proponente aduce los siguientes razonamientos:

A) Desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 2/1985, cabe distinguir entre dos clases de propietarios: aquéllos que, acogidos a la nueva normativa, pueden libremente arrendar los pisos y locales que les pertenecen por el tiempo que estimen oportuno, recuperando, al transcurrir el mismo, la posesión de los inmuebles, y los que han arrendado de acuerdo con la normativa anterior y están sometidos a la voluntad del arrendatario en lo que se refiere a la duración del contrato, no sólo por el hecho de que la prórroga del mismo es obligatoria para el arrendador y potestativa para el inquilino arrendatario, sino también porque, a la muerte del arrendatario, cabe la posibilidad de dos subrogaciones sucesivas por herederos o socios, de conformidad con lo establecido en el art. 60 de la L.A.U. Generalmente, en materia de viviendas, se aprecia una evolución en las Sentencias de Juzgados y Tribunales en el sentido de que no se requiere una prueba rigurosísima de la situación de «necesidad», a los efectos de lo dispuesto en el art. 62.1.º de la L.A.U., para denegar la prórroga; pero, en lo que atañe a locales de negocio, es evidente que la prueba de la «necesidad» es casi imposible, porque, entre otros requisitos, el art. 70 de la L.A.U. exige que «el que aspire a ocupar el local de negocio se halle establecido en la actividad de comercio o industria con un año de antelación, cuando menos, a la fecha en que se practique el requerimiento», lo que significa que la demandante, al no haber iniciado en otro local no propio el ejercicio de la enseñanza como actividad generadora de sus ingresos, por los requisitos formalistas que impone al arrendador la legislación especial, verá ineludiblemente frustrada su intención de explotar el inmueble arrendado por una exigencia legal que en muchos casos resulta de imposible cumplimiento, por incapacidad económica para asumir la instalación de un centro de enseñanza, sobre todo si se pretende que los gastos que ello requiera sean atendidos con las exiguas rentas que percibe anualmente. Curiosamente, este problema no se plantea con tal virulencia a los arrendadores acogidos al Real Decreto-ley 2/1985, porque para ellos no resulta

de aplicación la referida «excepción a la prórroga», por la sencilla razón de que no hay prórroga forzosa, al haber sido suprimida la aplicación, contra su voluntad, del régimen imperativo establecido en el art. 57 de la L.A.U., sustituido por el régimen de la tácita reconducción del art. 1.566 y concordantes del Código Civil, que queda sin efecto en el supuesto de que haya precedido requerimiento por parte del arrendador para evitar que el arrendatario se pueda acoger a una prórroga por período igual, o el que establecen los arts. 1.577 y 1.581 de nuestro Código Civil.

B) Consecuencia de lo anterior es que coexisten en nuestro Derecho dos clases de arrendadores: los que se acogen a las normas de la economía de mercado establecidas en el art. 38 C.E., y que pueden disponer libremente de sus bienes inmuebles, arrendándolos y obteniendo los correspondientes rendimientos (en tal sentido, no es de desdeñar la circunstancia de que el Real Decreto-ley 2/1985 apareció dentro de un conjunto de medidas de índole económica) sin correr el riesgo de perderlos durante un indeterminado número de años, porque su duración será la que libremente estipulen las partes; y aquellos otros afectados por una legislación que, entre otros fines, trataba de paliar los abusos previsibles por la escasez de viviendas provocada por las amplias destrucciones de la Guerra Civil y, por ello, era sustancialmente tuitiva del arrendatario, ánimo que sería, en sí mismo, encomiable si siempre fuera el propietario la parte más fuerte y el inquilino la parte más débil, pero la realidad social de los tiempos presentes nos revela que no siempre (casi nunca) es así, habiéndose invertido peligrosamente los términos en perjuicio de los propietarios de casas de renta antigua, que deben soportar todas las obligaciones que al propietario imponen los arts. 107 y concordantes de la L.A.U., sin poder modificar las rentas para adaptarlas al valor real de los alquileres, ni conseguir recuperar la posesión de los inmuebles, salvo en el supuesto de que concurran causas muy tasadas, que, en el caso de los locales de negocio, se convierten prácticamente en inaplicables, pues ni siquiera se permite al propietario denegar la prórroga por el mero deseo o conveniencia de ampliar su negocio (art. 71 de la L.A.U.), lo que resulta aberrante y contradictorio con las facultades que comporta el derecho de propiedad, tal y como las enuncia el art. 348 del Código Civil. Y si bien es cierto que, de acuerdo con lo establecido en el art. 33.2 de la C.E., la función social del derecho de propiedad privada y de la herencia delimitará su contenido, resulta inadmisibles que, en lo que a la propiedad de viviendas y locales respecta, el legislador, a partir de la reforma provocada por el Real Decreto-ley 2/1985, haya mantenido la situación de cuasi expropiación «por razones de índole social» en perjuicio de una clase de propietarios, mientras que la función social de la propiedad, a la hora de limitar las facultades inherentes a la misma, haya sido conscientemente obviada en lo que se refiere a los nuevos contratos de arrendamiento, suscritos por el tiempo que libremente hayan pactado los contratantes, pese a que es precisamente ahora cuando se produce una desnivelación de la balanza en el sentido opuesto, pues lógicamente la posición de fuerza se desplaza hacia la persona del arrendador que, ante la carestía de la vivienda en compra, prácticamente inasequible para la mayor parte de los ciudadanos, puede imponer la renta y duración contractual que tenga por conveniente, lo que hace aun más evidente la diferencia entre un régimen y otro. En definitiva, el arrendador sujeto a la antigua legislación está, en la práctica, privado de los derechos y facultades inherentes al dominio, a causa de una pseudoexpropiación encubierta cuya causa

de utilidad pública o interés social, a los efectos de lo previsto en el art. 33.3 C.E., es más que discutible.

C) Es por ello por lo que procede plantear la cuestión de inconstitucionalidad, ya que la actora no se limita a invocar una causa de necesidad del local de negocio arrendado, sino que practica un requerimiento denegando la prórroga con un año de antelación a la fecha en que, si la duración del contrato fuera anual, se extinguiría éste por el mero transcurso del tiempo, lo que significa, en realidad, que entiende que le debe ser aplicable la legislación introducida por el Real Decreto-ley 2/1985; y si bien el juzgador estima que la distinción entre propietarios provoca una evidente desigualdad, prefiere someter la cuestión al Alto Tribunal, donde se pueda analizar en profundidad el problema planteado, ya que, al menos teóricamente, la aplicación de la popularmente denominada «Ley Boyer» sólo a los contratos suscritos desde su entrada en vigor mantiene la rigurosa sujeción de los propietarios con contratos anteriores a una normativa trasnochada y que ni siquiera la norma interpretativa del art. 3 del Código Civil, al referirse a la necesidad de atender a la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas las Leyes y al espíritu y finalidad de aquéllas, puede paliar, precisamente por la claridad y rigor con que están redactados los preceptos de la L.A.U., cuyo sentido tuitivo de una de las partes que intervienen en la contratación es obvio e inevitable, lo que significa un tratamiento desigual y discriminatorio para dos tipos de propietarios, con clara infracción de lo establecido en el art. 14 de la C.E., concretamente en su inciso último, ya que el margen interpretativo de la expresión «cualquier otra condición o circunstancia personal o social» permite, por su propia ambigüedad, incluir a la «clase» de propietarios arrendadores de inmuebles con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 2/1985 como un verdadero grupo de ciudadanos que, en razón a la subsistencia de una normativa inadecuada al tiempo presente, circunstancia evidentemente reconocida por el legislador (porque si no sería inexplicable el cambio de Ley que tuvo lugar en 1985), resulta discriminado en idéntico género de contrato, por norma legal coactiva, frente a otra «clase» de propietarios que se acogen a la legislación totalmente favorable para el propietario-arrendador, y donde para nada se hace referencia a la «función social» de la propiedad, mientras que se mantienen, por contra, las rentas claramente limitadas y los contratos indefinidamente prorrogados contra la voluntad de muchos arrendadores (los «antiguos»), que sufren serios perjuicios económicos por razón de soportar las cargas que les afectan como propietarios, sin poder gozar, en contrapartida, de los derechos que les confiere la regulación del Código Civil, pero que una legislación especial ha cercenado de raíz, al menos para este grupo social de titulares dominicales de inmuebles. Ello conlleva que en la actual redacción del art. 57, excluido, en principio, para los nuevos contratos, de conformidad con lo dispuesto en el art. 9.º del Real Decreto-ley 2/1985, y precisamente por la exclusión de su aplicación a los contratos de arrendamiento anteriores, entra en colisión con lo dispuesto en el art. 14 de la C.E. y con los arts. 33 y 38 del mismo texto fundamental; y que igualmente la nueva normativa, interpretada en relación con lo dispuesto en los arts. 60, 70 y 73 de la L.A.U., permite intuir la inconstitucionalidad sobrevenida de los mismos, precisamente por la coexistencia de dos clases de propietarios, como anteriormente se apuntó; y, a mayor abundamiento, resulta claro que si la decisión de mantener congelados un buen número de contratos anteriores a la entrada en vigor de la nueva norma responde o puede responder a la actuación de los poderes públicos promoviendo las condiciones necesarias para

hacer efectivo el derecho que todos los españoles tienen a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (es decir, facilitando el mantenimiento en las arrendadas a personas de escasa capacidad económica, impidiendo un desahucio por la mera voluntad del dueño), tal y como se establece en el art. 47 de la C.E., es evidente que tal política legislativa no se puede emprender a costa de un grupo social de propietarios, mientras que a los nuevos arrendadores no sujetos al régimen de prórroga forzosa, que contratan en condiciones infinitamente mejores que los anteriores, ninguna restricción se les impone. El fondo del problema que ha movido a formular la presente cuestión de inconstitucionalidad es, pues, éste: la inadecuación a la Constitución, especialmente a su art. 14, de mantener una doble regulación en la que la situación de un grupo social, en razón de haber pactado el contrato de arrendamiento en el pasado, y sin que concurra ninguna circunstancia más que sea digna de reseña, resulte claramente discriminatoria frente a la de los nuevos contratantes, respecto de los cuales es evidente que el régimen de «prórroga forzosa» es inaplicable, como reliquia histórica, de una historia reciente, que afecta a un buen número de propietarios en todo el país.

7. Por providencia de 3 de junio de 1991, la Sección Segunda del Tribunal acordó oír al Fiscal General del Estado para que en el plazo de diez días alegara lo que estimase procedente, conforme dispone el art. 37.1 de la LOTC, acerca de la admisibilidad de la presente cuestión por posible falta de viabilidad de la misma. La Sección, con fecha del siguiente 2 de julio, acordó: 1.º) incorporar a las actuaciones el escrito de alegaciones formulado por el Ministerio Fiscal en cumplimiento de lo acordado en el proveído anterior y admitir a trámite la cuestión promovida; 2.º) dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 de la LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes; 3.º) publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

8. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite de alegaciones otorgado mediante escrito presentado el 12 de julio de 1991, en el que solicita la desestimación de la cuestión planteada por no ser los artículos recurridos contrarios a los derechos consagrados en los arts. 14, 31.1, 33 y 38 de la Constitución. Ello con arreglo a los mismos razonamientos contenidos en el escrito presentado, con ocasión de igual trámite, en la C.I. núm. 2.010/89.

9. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones por escrito registrado el siguiente 22 de julio. Observa el Abogado del Estado que la cuestión se plantea especialmente sobre el art. 57 de la L.A.U., que es completado en ciertos aspectos por los otros preceptos cuestionados; sobre éstos no hay en el Auto de planteamiento razonamientos autónomos de inconstitucionalidad, sino que se incluyen por ser relevantes en el proceso *a quo* y por no suponer una regulación suficiente para desvirtuar, en opinión del juzgador, los efectos inconstitucionales del art. 57. Por ello, la presente cuestión guarda estrecha relación con la que se sigue bajo el núm. 2.010/89, donde se cuestiona igualmente el art. 57 de la L.A.U. No obstante, el razonamiento del Juez en el presente caso se centra en argumentos distintos, que concierne a la existencia de dos grupos de arrendadores: los que poseen contratos regulados íntegramente por la L.A.U.

y los que han realizado contratos bajo la vigencia del Real Decreto-ley 2/1985. La diferencia entre ambos grupos supondría una discriminación constitucionalmente inadmisibles, según el Auto, atentando contra el art. 14 de la C.E. Aquí hay que decir que esta desigualdad es consecuencia exclusiva de la sucesión de normas, y sobre tal situación tiene declarado la doctrina del Tribunal que la sucesión normativa no produce en sí ninguna violación del art. 14 C.E. (así, la STC 119/1987 contiene una doctrina de plena aplicación a este caso y que hace ineficaz el razonamiento fundamental del Auto).

En el Auto existen igualmente críticas al art. 57 de la L.A.U. en relación con los arts. 33 y 38 de la Constitución. Aquí el Abogado del Estado reitera la argumentación ofrecida en idéntico trámite en la C.I. 2.010/89, concluyendo con la súplica de que se dicte Sentencia por la que se declare la plena constitucionalidad de los preceptos objeto de esta cuestión. Por medio de otrosí, se suplica asimismo que se acuerde la acumulación de las dos cuestiones de inconstitucionalidad.

10. Por escrito registrado el 22 de julio de 1991, el Presidente del Congreso de los Diputados comunica el Acuerdo de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pueda precisar, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General.

El Presidente del Senado, por escrito registrado el 24 de julio de 1991, interesa que se tenga por personada a dicha Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

11. La Sección, por providencia de 30 de septiembre de 1991, acordó oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, expusiera lo que estimara procedente acerca de la acumulación de esta cuestión con la núm. 2.010/89, como así lo tenía pedido el Abogado del Estado en el otrosí de su escrito de alegaciones. Cumplimentado el trámite por el Fiscal General del Estado, el Pleno del Tribunal, mediante Auto de 10 de diciembre de 1991, acordó acumular la cuestión de inconstitucionalidad registrada con el núm. 969/91 a la registrada con el núm. 2.010/89.

12. Por providencia de 15 de marzo de 1994 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Por el Juzgado de Distrito núm. 14 de Madrid se cuestiona la constitucionalidad del art. 57 del Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos (L.A.U.), aprobado por el Decreto 4.104/1964, de 24 de diciembre, entendiendo el órgano judicial que dicho precepto resulta contrario a los arts. 14 y 33 de la Constitución (C.I. 2.010/89). A su vez, el Juzgado de Primera Instancia núm. 4 de Gijón plantea la cuestión respecto de los arts. 57, 70, 71 y 73 de la L.A.U., que considera en oposición con los arts. 14, 31, 33 y 38 de la C.E. (C.I. 969/91), si bien el art. 31 C.E. se menciona únicamente en la parte dispositiva del Auto de planteamiento, sin que quepa establecer, tanto por el hecho de esa sola referencia como por el contenido de tal disposición constitucional —ajena a la línea argumental seguida por el órgano proponente—, qué relación temática guarda con los preceptos legales cuestionados.

2. Las cuestiones de constitucionalidad planteadas se centran fundamentalmente en el enunciado del art.

57 de la Ley de Arrendamientos Urbanos. Si bien la cuestión elevada por el Juzgado de Gijón se refiere también a los arts. 70, 71 y 73 de la misma ley, tal referencia se justifica por la estrecha conexión existente entre todos esos artículos y lo dispuesto en el art. 57, de manera que, en cualquier caso, el pronunciamiento de este Tribunal sobre la última disposición citada resultará determinante respecto de la eventual inconstitucionalidad de los demás. La compatibilidad, pues, del art. 57 L.A.U. con los preceptos constitucionales que se estiman infringidos representa el núcleo de las presentes cuestiones, por lo que resulta conveniente reproducir su contenido:

«Cualquiera que sea la fecha de ocupación de viviendas, con o sin mobiliario, y locales de negocio, llegado el día del vencimiento del plazo pactado, éste se prorrogará obligatoriamente para el arrendador y potestativamente para el inquilino o arrendatario, aun cuando un tercero suceda al arrendador en sus derechos y obligaciones. Se aplicará igual norma en los casos de extinción del usufructo, sin perjuicio de lo prevenido en el art. 114, causa 12.»

Ambas cuestiones se suscitan en procedimientos en que el órgano judicial ha de resolver sobre una demanda de resolución de contrato de arrendamiento: de arrendamiento de vivienda, en la cuestión planteada por el Juzgado de Distrito de Madrid, y de arrendamiento de local de negocio, en la propuesta por el Juzgado de Primera Instancia de Gijón. Se cuestiona la constitucionalidad de los preceptos mencionados, en cuanto se muestran decisivos para la resolución a adoptar, al establecer una prórroga legal del contrato de arrendamiento, obligatoria para el arrendador y potestativa para el arrendatario. De acuerdo con los órganos judiciales proponentes de las cuestiones de inconstitucionalidad, la vulneración de los mandatos constitucionales que citan resultaría de esta disposición legal, recogida en el art. 57 y, por conexión, en los arts. 70, 71 y 73 L.A.U. relativos a la prórroga del contrato de arrendamiento; y es sobre estos artículos, pues, sobre los que versa la cuestión y sobre los que debe pronunciarse en exclusiva este Tribunal.

Los órganos judiciales que formulan las cuestiones de constitucionalidad a resolver realizan diversas consideraciones sobre el régimen regulador de los arrendamientos urbanos en su conjunto, sobre las consecuencias que de él se derivan, y sobre la conveniencia o necesidad de su reforma o sustitución. Ahora bien, y como es obvio, no cabe que, con ocasión de las cuestiones ahora a resolver, este Tribunal se pronuncie sobre el complejo normativo que regula esa materia, ni sobre aspectos del mismo que no sean relevantes para la resolución de los pleitos de origen de las cuestiones de inconstitucionalidad, ni se han planteado en los Autos de formulación de las mismas. Las dudas de constitucionalidad expresadas por los órganos constitucionales se centran, así, en la aducida vulneración de mandatos constitucionales por un elemento singular de ese complejo normativo, el constituido por la prórroga forzosa establecida en los arts. 57 y concordantes de la L.A.U.; y es sobre esta concreta cuestión y no es otra sobre la que este Tribunal ahora ha de pronunciarse.

3. A la vista del contenido de los Autos de planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad sobre los artículos citados de la L.A.U., la duda que se plantea a los órganos jurisdiccionales versa sobre tres aspectos:

a) La adecuación de todos esos artículos (y especialmente del art. 57 L.A.U.) a los arts. 33 y 38 de la Constitución, por cuanto las disposiciones cuestionadas

de la L.A.U. representan un atentado ilegítimo al derecho de propiedad (art. 33) y de libertad de empresa (art. 38 C.E.) al producir, en palabras del Juez de Distrito núm. 14 de Madrid, «una expropiación temporal en el derecho del propietario arrendador». Esta duda de constitucionalidad se plantea también por parte del Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Gijón, que plantea la existencia de una «seudoexpropiación encubierta cuya causa de utilidad pública o interés social, a los efectos de lo previsto en el art. 33.3 C.E., es más que discutible».

b) En segundo lugar, la vulneración del art. 14 de la Constitución por cuanto el art. 57 de la L.A.U. establece una desigualdad entre las partes contratantes (arrendador y arrendatario) que supone un privilegio injustificado en favor del arrendatario. Tal duda de constitucionalidad se plantea por el Juzgado de Madrid.

c) Finalmente, se cuestionan los arts. 57, 70, 71 y 73 de la L.A.U. por cuanto vulneran el principio de igualdad del art. 14 C.E. ya que introducen una distinción entre los arrendadores que lo fueran antes de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 2/1985, y aquellos que adquirieron tal condición a partir de ese momento, regulados por una normativa más beneficiosa para ellos.

Ahora bien, estas dudas de constitucionalidad se encuentran íntimamente vinculadas, por cuanto todas ellas parten de un supuesto común: el cambio en las condiciones económico-sociales que justificaban el régimen de arrendamientos urbanos regulado en el art. 57 de L.A.U., cambio que se ha reflejado en la nueva normativa introducida por el Real Decreto-ley 2/1985. Ambos órganos jurisdiccionales, el Juzgado de Distrito de Madrid y el Juzgado de Primera Instancia de Gijón, admiten la existencia de causas que justificaron el nacimiento de la norma cuestionada, esto es, la necesidad de paliar la escasez de viviendas derivada de las condiciones de la posguerra civil. Pero el cambio de esas condiciones habría tenido consecuencias jurídicas que se reflejarían en la inconstitucionalidad sobrevenida de esa norma. Del enunciado de los Autos de planteamiento se deduce claramente (sin que ello suponga una reconstrucción del razonamiento de los órganos jurisdiccionales por este Tribunal) que ambos comparten un mismo proceso lógico. Las limitaciones del derecho de propiedad previstas en el art. 57 de la L.A.U. ya no derivan de una función social de la propiedad; el mismo legislador ha reconocido que esa función social, traducida en la prórroga forzosa de los arrendamientos urbanos, ya no existe, por cuanto que la ha eliminado *pro futuro*, en los arrendamientos posteriores al Real Decreto-ley 2/1985. Desaparecida esa función social, carece de justificación la limitación del derecho de propiedad (vulnerándose así, se dice, los arts. 33 y 38 C.E.) la desigualdad entre arrendatario y arrendador en los arrendamientos anteriores al Real Decreto-ley 2/1985, y la desigualdad entre arrendadores anteriores y posteriores al Real Decreto-ley.

4. La duda de constitucionalidad se plantea, en primer lugar, en relación con la vulneración por los preceptos cuestionados del art. 33 de la Constitución. Conviene, por tanto, evocar, siquiera sea someramente, la doctrina de este Tribunal referente al significado y extensión del derecho de propiedad en lo que aquí importa.

Este Tribunal ha declarado (STC 37/1987) que «la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como una haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también y al mismo tiempo, como un conjunto de derechos y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la comunidad, es decir

a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir. Por ello, la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes» (fundamento jurídico 2.º). Ello supone que la incorporación de exigencias sociales al contenido del derecho de propiedad responde a principios establecidos e intereses tutelados en la misma Constitución (así arts. 40.1, 45.2, 128.1 y 130.1 entre otros). Por ello, corresponde al legislador delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes, respetando siempre el contenido esencial del derecho, entendido como reconocibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como posibilidad efectiva de realización de ese derecho.

Incumbe así al legislador, con los límites señalados, la competencia para delimitar el contenido de los derechos dominicales. Y esa competencia se extiende también a la materia de arrendamientos urbanos, como este Tribunal ha tenido ya oportunidad de afirmar, si bien en relación con otros aspectos de esta materia, distintos de los que ahora se tratan (así, en su S.T.C. 222/1992, entre otras, respecto de la subrogación prevista en el art. 58.1 de la Ley de Arrendamientos Urbanos).

5. Teniendo en cuenta esta jurisprudencia no cabe estimar que el art. 57 y conexos de la Ley de Arrendamientos Urbanos que ahora se cuestionan vulneren las disposiciones del artículo 33 de la Constitución. Y ello porque ni suponen la desaparición o negación del contenido esencial del derecho allí reconocido, ni, por otro lado, la delimitación que de ese derecho realizan carece de fundamento o justificación constitucional.

En primer lugar, no puede estimarse que los artículos cuestionados eliminen o supriman el contenido esencial del derecho de propiedad. Las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas hacen residir tal eliminación o supresión en la pérdida o vaciamiento de la utilidad económica del bien arrendado. Pero a este respecto es necesario concluir que ni la prórroga forzosa, ni la severidad de los requisitos exigidos para que proceda la excepción a la prórroga por causa de necesidad, en los casos de los arts. 70 y 71 de la L.A.U. ocasionan por sí mismas la pérdida de la utilidad económica de los arrendamientos concertados.

La utilidad económica de la propiedad dada en arrendamiento implica la percepción de la correspondiente merced arrendaticia, por lo que una disposición que supusiera el vaciamiento del contenido económico de la renta acordada podría representar la vulneración del derecho reconocido en el art. 33 de la Constitución. Ahora bien, la determinación de la cuantía y actualización de la merced arrendaticia no es consecuencia de lo previsto en los artículos que se cuestionan, sino, fundamentalmente, de otros elementos del complejo normativo que regula los arrendamientos urbanos. No cabe olvidar que en los supuestos que han dado lugar a las presentes cuestiones de inconstitucionalidad, los mecanismos de actualización de las correspondientes rentas arrendaticias son los instituidos por los arts. 95 y siguientes de la Ley de Arrendamientos Urbanos. Serán las normas allí contenidas, en particular la efectiva aplicación, por parte del Gobierno, del mandato de actualización previsto en el art. 100, apartados 1 y 4, de la L.A.U. las

determinantes de la mayor o menor pérdida de la utilidad económica derivada del arrendamiento de inmuebles urbanos. Pero como ya se dijo en el fundamento jurídico 2.º, no son esas normas, ni su aplicación, los elementos a tener en cuenta en los procesos que han dado lugar a las cuestiones de inconstitucionalidad que ahora se examinan, ni se ha planteado en ningún momento su eventual inconstitucionalidad, quedando, por tanto, fuera del presente análisis.

De lo expuesto resulta que no es la prórroga forzosa *per se* el origen de una pérdida esencial, o vaciamiento, de la utilidad económica del bien arrendado. Naturalmente, si la prórroga fuera potestativa para el arrendador, la recuperación del inmueble para su propietario a la finalización del contrato podría entrañar eventualmente una mayor utilidad para aquél, en un mercado en que se incrementan los precios de los alquileres urbanos: en este sentido, los preceptos cuestionados pueden implicar una limitación del derecho de propiedad en cuanto a su utilidad económica. Pero ello no significa que la prórroga forzosa convierta en inexistente o puramente nominal, el derecho de propiedad del arrendador. Supone, ciertamente, una restricción o limitación de este derecho, en cuanto dificulta que la merced arrendaticia se adecúe con total fidelidad a la evolución del mercado de arrendamientos. Pero esa dificultad, y consiguiente limitación, no puede considerarse una supresión del derecho sino, en todo caso, una afectación de su contenido que no lo hace desaparecer ni lo convierte en irreconocible. Esa limitación derivada de la prórroga forzosa, queda dentro de las facultades del legislador y queda justificada en virtud de la función social que a la propiedad atribuye el art. 33 de la Constitución.

La historia de la regulación de los arrendamientos urbanos muestra efectivamente que la introducción de la prórroga forzosa, entre otras medidas, respondía a una finalidad tuitiva de intereses que se consideraban necesitados de una especial protección, concretamente la de los arrendatarios ante la situación del mercado inmobiliario; ello se verifica incluso en las mismas Exposiciones de Motivos de las leyes reguladoras de este tipo de arrendamientos (así, en la de la Ley de Bases de 22 de diciembre de 1959). En el contexto de la vigente Constitución, esa delimitación del derecho de propiedad encuentra una justificación en la proclamación del art. 47 del Texto fundamental, que recoge el derecho a disfrutar de una vivienda y ordena a los poderes públicos que promuevan las condiciones para ello necesarias. Además, no puede olvidarse la relevancia que la continuidad del arrendamiento reviste para la protección de la estabilidad del domicilio familiar, y de la misma familia, en la línea de lo dispuesto en el art. 39.1 de la Constitución. Responde así a la función social de la propiedad inmobiliaria, sin vulneración constitucional, que el legislador establezca una limitación de esa propiedad que, sin suponer su vaciamiento o desfiguración, pueda contribuir (con mayor o menor fortuna, según las distintas teorías económicas) a satisfacer un derecho constitucionalmente afirmado. Y debe señalarse que un razonamiento similar puede llevarse a cabo respecto del arrendamiento de locales de negocio, en cuanto que la prórroga forzosa representa un favorecimiento, por el legislador, del mantenimiento de empresas o actividades económicas ya establecidas, atendiendo a consideraciones de apoyo a la producción y al empleo, respaldadas por los mandatos de los arts. 35, 38 y 40 de la Constitución.

6. Las mismas consideraciones son aplicables desde la perspectiva del art. 38 de la Constitución. Además de que el razonamiento del Juzgado de Gijón no resulta aquí suficientemente explícito, las limitaciones impues-

tas al arrendador no pueden estimarse conculcatorias de la libertad de empresa. Como declaramos en la STC 37/1987, ya citada, el derecho que recoge el art. 38 de la Constitución «no puede exonerar del cumplimiento de la función social de la propiedad, de lo que se sigue que las limitaciones legitimamente derivadas de esta última no infringen en ningún caso el contenido esencial de la libertad de empresa» (fundamento jurídico 5.º).

No cabe apreciar, consiguientemente, que los arts. 57, 70 y 71 de la L.A.U. infrinjan, desde la perspectiva argumental elegida por los órganos cuestionantes, los derechos reconocidos en los arts. 33 y 38 de la Constitución. Por último, el art. 73 de la L.A.U., también objeto de cuestionamiento por el Juez de Gijón en la parte dispositiva de su Auto de planteamiento, no ha merecido del órgano judicial consideración argumentativa alguna acerca de su contradicción con la Constitución, ni tal contradicción se adivina en un precepto que regula el procedimiento de indemnización al arrendatario en el supuesto de excepción a la prórroga legal por causa de necesidad.

7. Pero además, tampoco cabe estimar correcto el alegato formulado por el Juez de Madrid como fundamento de su duda de constitucionalidad, esto es, que ha desaparecido en la actualidad la originaria función tuitiva de la prórroga forzosa de los arrendamientos urbanos, lo que se corroboraría por el mismo tenor de la nueva legislación, contenida en el Real Decreto-ley 2/1985, que suprime tal prórroga forzosa a los nuevos arrendamientos.

Esta consideración parte de un presupuesto fáctico que, al consistir en la apreciación de la presente situación del mercado inmobiliario, únicamente compete valorar al legislador. En efecto, si bien es evidente que la restricción del art. 57 L.A.U. obedece a circunstancias históricas concretas (y no sólo, por cierto, a las propias del período de la postguerra civil, en que la escasez de viviendas respondía a la destrucción ocasionada en la contienda, sino, ya en los años 20, a la desproporción entre oferta y demanda locativas producida por la migración rural a las ciudades), no lo es menos que sólo al legislador le corresponde evaluar si tales circunstancias se han superado hasta el punto de permitir la suavización o supresión de los límites que pesan sobre las facultades dispositivas del arrendador. Esta autonomía de apreciación que pertenece al legislador, y únicamente a él, no cabe que sea reemplazada por el juicio de los órganos judiciales ni por el de este Tribunal, que también es un órgano jurisdiccional y debe operar, por tanto, no con arreglo a los criterios de oportunidad característicos de las decisiones políticas, sino de acuerdo con cánones normativos.

Cierto que el Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, de medidas de política económica, ha liberado a los nuevos arrendadores de la restricción que imperativamente sujeta a los antiguos, pero este hecho no genera la extinción de la justificación objetiva y razonable a que venía respondiendo el art. 57 de la L.A.U., y que el órgano cuestionante admite. La reforma efectuada es de alcance parcial, y descansa —como en el Preámbulo de la disposición se declara— en la constatación de la existencia de un mercado arrendaticio de «oferta reducida y en retroceso desde hace décadas», cuya dinamicidad, y la del sector de la construcción, se persigue estimular, pero sin afectar a los contratos anteriores, «pues tanto la complejidad de la materia como la trascendencia social de revisar la situación de los contratos en vigor aconsejan que se realice a través de una ley ordinaria, que se enfrente no sólo a aspectos parciales, sino a la problemática de los arrendamientos urbanos en su conjunto». Hay, pues, un planteamiento distinto en la norma legal de

1985, que pretende combatir de otro modo el endémico mal de la escasez de viviendas, pero hay también un reconocimiento de la necesaria persistencia de la legislación anterior, dadas la complejidad y trascendencia referidas, las cuales, de no concurrir, hubieran posibilitado una mayor extensión de la reforma. Así, es el mismo legislador de 1985 quien se ha pronunciado favorablemente acerca del sentido actual del art. 57 L.A.U. respecto de los contratos celebrados a su amparo, pronunciando que no cabe sustituir con consideraciones de *lege ferenda* basadas en estimaciones de política socioeconómica.

8. La vulneración del art. 14 de la Constitución se hace residir, por el Juez de Madrid, en la disparidad de situaciones entre arrendador y arrendatario, estableciéndose una situación de privilegio en favor de este último, carente hoy de toda justificación: se rompe la paridad contractual que debe existir entre arrendadores y arrendatarios, por un intervencionismo estatal no suficientemente justificado. La justificación que pudiera haber tenido la norma en cuestión, afirma, actualmente se ha perdido, como mostraría el propio Real Decreto-ley 2/1985, en cuyo art. 3.1 se suprime la prórroga forzosa para los nuevos contratos de arrendamiento.

Pero esta duda no puede conducir, en modo alguno a estimar inconstitucional por tal motivo el artículo que se cuestiona. No cabe, en efecto, considerar como terminos apropiados de comparación, a los efectos del principio de igualdad proclamado en el art. 14 de la Constitución, las figuras de arrendador y arrendatario. Ambos tienen, por definición, una diversa posición, determinada por la naturaleza del contrato de arrendamiento, que implica -de acuerdo con su regulación legal- diversos derechos y obligaciones para las partes del mismo. No es posible derivar del principio constitucional de igualdad la exigencia de paridad plena de prestaciones en las obligaciones sinalagmáticas.

Por otra parte, es preciso concurrir con las alegaciones del Abogado del Estado, en el sentido de que las partes en el contrato de arrendamientos urbanos se encuentran inicialmente en una situación desigual, puesto que uno de los contratantes es titular de un derecho de propiedad que la otra parte no ostenta. Esta distinta situación puede justificar también un trato distinto: y, en cuanto a la intensidad que ese trato distinto puede revestir, al limitar el derecho de propiedad, hemos de remitirnos a lo ya dicho, esto es, que corresponde al legislador apreciar las necesidades de cada momento, y delimitar en consecuencia ese derecho. Y ya se ha manifestado que esa autonomía de apreciación no puede ser reemplazada por la opinión de los órganos judiciales, ni de este Tribunal, como más extensamente se razona en el fundamento anterior.

9. Para el Juzgado de Gijón, por su parte, la distinción entre propietarios introducida por el tantas veces citado Real Decreto-ley 2/1985 provoca una evidente desigualdad contraria al art. 14 C.E., que prohíbe la discriminación basada en «cualquier otra condición o circunstancia personal o social». Y ello porque se mantendría una doble regulación en la que la situación de un grupo social, en razón de haber pactado el contrato de arrendamiento en el pasado, resulta claramente discriminatoria respecto de la de los nuevos contratantes, a los que no se aplica el régimen de la prórroga forzosa; lo que habría producido la inconstitucionalidad sobrevenida de la restricción establecida por el art. 57 L.A.U. a causa de la situación de discriminación en que habrían quedado los propietarios sujetos a tal límite respecto de los concertantes de la locación con posterioridad a la nueva norma legal. Esta, en efecto, determina que

«los contratos de arrendamiento de viviendas o locales de negocio que se celebren a partir de la entrada en vigor del presente Real Decreto-ley tendrán la duración que libremente estipulen las partes contratantes, sin que les sea aplicable forzosamente el régimen de prórroga establecido por el art. 57 de la Ley de Arrendamientos Urbanos... y sin perjuicio de la tácita reconducción prevista en el art. 1.566 del Código Civil» (art. 9.1).

Pero tal reproche de vulneración constitucional no puede compartirse. Se ha de empezar por rechazar que los arrendadores, por el hecho de que los contratos locativos de los que son parte se encuentren sometidos a uno u otro régimen legal, constituyan un grupo social o una «clase» (como también se afirma) objeto de la discriminación prohibida en el último inciso del art. 14 C.E. La sujeción de los referidos contratos a distintas regulaciones legislativas ni obedece a las circunstancias personales o sociales de los propietarios que los han celebrado, sino al cambio normativo producido en la materia arrendaticia, ni genera otra diferenciación que la derivada de la sucesión de leyes en el tiempo. Sucesión, además, que tampoco resulta lesiva del derecho a la igualdad tal como de modo general se enuncia en el mencionado precepto constitucional,

10. Como este Tribunal ha tenido oportunidad de manifestar en diferentes ocasiones (SSTC 119/1987 y 70/1983), la igualdad ante la ley proclamada en el art. 14 de la Constitución no impide que, a través de cambios normativos, pueda producirse un trato desigual entre diversas situaciones, derivado de la diferencia de fechas en que se originaron (STC 119/1987, fundamento jurídico 3.º); ni el art. 14 del texto fundamental exige en todo caso la aplicación retroactiva de la ley más favorable (STC 88/1991, fundamento jurídico 3.º). La diferenciación normativa entre sujetos debida a una sucesión legislativa no puede considerarse, por sí sola, generadora de discriminación. Dada la complejidad que puede presentar un cambio de regulaciones, es el legislador quien debe ordenar las características de la transición normativa, bien estableciendo diversos grados de retroactividad, bien limitando la aplicación de la nueva norma a las situaciones que nazcan tras su promulgación: todo ello según formulas y técnicas muy variadas, a la luz de los intereses y bienes que el legislador estime conveniente proteger o preservar. Ello permite justificar, desde la perspectiva del art. 14 C.E., la conservación *pro tempore* de regímenes jurídicos derogados o sustituidos por otros. La diferenciación jurídica que nace de ese mantenimiento de la situación normativa *ex ante* no puede tacharse, en sí misma, de discriminatoria, orientada como está a preservar la seguridad jurídica; sin que ello suponga, desde luego, una ilimitada disponibilidad del legislador en este respecto, al hallarse vinculado por la interdicción de la arbitrariedad que establece el art. 9.3 de la Constitución.

Pero ni siquiera desde la perspectiva de la interdicción de la arbitrariedad a la que podría reconducirse la duda de inconstitucionalidad del Juez de Gijón, cabría concluir la presencia de una vulneración constitucional como consecuencia de la diferencia de trato resultante de las previsiones del Real Decreto-ley 2/1985. Ha de tenerse en cuenta que el Real Decreto-ley 2/1985 representa, como en su Exposición de Motivos se reconoce, una regulación parcial y vocacionalmente provisional de aspectos de los arrendamientos urbanos, en tanto se elabora una nueva regulación global de los mismos; pues (como indica la Exposición de Motivos) «tanto la complejidad de la materia como la trascendencia social de revisar la situación de los contratos en vigor aconsejan que se realice a través de una ley ordinaria que se enfrente no sólo a aspectos parciales, sino a la problemática

de los arrendamientos urbanos en su conjunto». Trata pues de satisfacer una necesidad acuciante (la de aumentar la oferta de alquileres) adoptando unas medidas de carácter urgente y provisional, esto es, sin vocación de perpetuar la situación de desigualdad creada; situación que se justifica, durante un período transitorio, por consideraciones de urgencia.

Por otra parte, la diferencia entre arrendadores se justifica por el fin legítimo de procurar la estabilidad en las relaciones contractuales preexistentes, y de evitar así una alteración, que no cabría designar sino como muy grave, del conjunto de situaciones, derechos y expectativas nacidas de un régimen en vigor durante muchos años, y que afectaba y afecta a capas muy considerables de la población. Sin que, dada la complejidad y posible variedad de las situaciones jurídicas reguladas por la norma que se cuestiona pueda una instancia distinta del legislador determinar las fórmulas que deben regir la sucesión de regulaciones.

A la vista, por tanto, de la magnitud de los intereses indiscutiblemente afectados, ha de concluirse que la fórmula escogida para regular la sucesión de normativas, si bien puede ser objeto de apreciaciones muy diversas en cuanto a su oportunidad o posibles consecuencias, no resulta manifiestamente arbitraria en cuanto régimen provisional o de transitoriedad. Lo que conduce a la desestimación, también por este motivo, de las cuestiones de constitucionalidad planteadas.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Que no ha lugar a declarar la inconstitucionalidad de los arts. 57, 70, 71 y 73 de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de marzo de mil novecientos noventa y cuatro.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo a la Sentencia dictada por el Pleno en las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 2.010/89 y 969/91, al que se adhieren el Magistrado don Pedro Cruz Villalón y el Magistrado don José Gabaldón López*

Dentro del mayor respeto que siempre me merece la opinión mayoritaria del Pleno, lamento, sin embargo, disentir de la fundamentación y fallo de la Sentencia en respuesta constitucional a una regulación legal, como la de los arrendamientos urbanos, en la que la incuria y pasividad del Legislador ha enquistado un problema social de graves implicaciones y difícil solución.

1. El problema constitucional planteado en las presentes cuestiones de inconstitucionalidad presenta dos aspectos:

Uno, más general y abstracto —dogmático, por así decir— atinente a la definición constitucional del derecho de propiedad, sus límites y cuál sea el contenido esencial que de la Constitución ex art. 33 quepa deducir para delimitar ese derecho por sus rasgos comunes a los diferentes tipos o categorías de propiedad acuñados por el Legislador.

Otro, más concreto, de la categoría o tipo de propiedad aquí contemplada, la propiedad inmobiliaria urbana, en relación con una determinada regulación legal del contrato de arrendamiento y su contraste con las exigencias constitucionales que se derivan del art. 33 de la Constitución.

Aspecto este último que lleva aparejado el problema de precisar cuál es el objeto de la cuestión aquí planteada por los órganos judiciales y con qué alcance han sometido al juicio de este Tribunal la duda de constitucionalidad. Y a este respecto quiero poner de manifiesto ya desde el primer momento que, como es criterio habitualmente seguido por el Tribunal constitucional en numerosas ocasiones que sería ocioso citar, el interés objetivo al servicio del cual existe la cuestión de inconstitucionalidad, su función de depuración normativa —la preservación de la sujeción de las disposiciones de Ley a la Constitución— impone no detener su curso en atención a rigorismos formalistas cuando la duda de constitucionalidad, tal y como el Juez nos la propone, es reconocible a la vista de lo que en el propio Auto de remisión nos dice.

2. El problema constitucional que aquí se nos plantea es si el Legislador en la Ley de Arrendamientos Urbanos hoy vigente respeta o no el *contenido esencial* del derecho a la propiedad inmobiliaria; admitido que, en los términos del art. 33.2 C.E., el contenido del derecho de propiedad ha de entenderse delimitado por su función social, en tanto «elemento estructural de la definición misma del derecho de propiedad privada» (STC 37/1987, fundamento jurídico 2.º). Porque es bien cierto, como se reconoció en nuestra STC 37/1987, que «*utilidad individual* y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad *sobre cada categoría o tipo de bienes*».

El contenido esencial de los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del Título I de la Constitución (art. 53.1 C.E.), y en este caso del derecho de propiedad del art. 33, se erige así en el límite infranqueable a la intervención delimitadora del Legislador ordinario, creando un núcleo indisponible (el «núcleo duro», que dicen los alemanes) a su libertad de configuración. Constituye, como se ha repetido en la doctrina, el *límite de los límites* de aquellos derechos y libertades. Corresponde, pues, al Tribunal Constitucional, y no únicamente al propio Legislador, la determinación última de los valores y atributos que subyacen en el contenido esencial de un derecho constitucionalmente garantizado.

Partiendo de los dos caminos, no alternativos sino complementarios, que el Tribunal Constitucional (STC 11/1981, fundamento jurídico 8.º) ha señalado para llegar a la determinación de lo que sea el contenido esencial de cada concreto derecho, a saber: el de la naturaleza jurídica o el modo de concebir o de configurar cada derecho y el de los intereses jurídicamente protegidos como núcleo o médula de los derechos subjetivos, se puede hablar en el caso del derecho a la propiedad inmobiliaria —en tanto tipo o categoría de un derecho que aparece fragmentado en el ordenamiento en una «pluralidad de propiedades» (STC 37/1987)— de una esencia del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, con-

creta y efectivamente protegidos. De modo que se rebasaría o se desconocería el contenido esencial —como se dejó dicho en la STC 11/1981— «cuando el derecho queda sometido a limitaciones que *lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección*».

Aunque es cierto, como antes se ha apuntado, que la fijación del contenido esencial del derecho a la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales subyacentes, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a *la función social*, entendida como parte integrante del derecho mismo. Y por ello, es constitucionalmente legítimo que el Legislador limite o restrinja las facultades dominicales, comprimiendo el derecho de propiedad para garantizar otros principios, bienes y derechos constitucionalmente protegidos dentro de los fines de la política social y económica que tiene encomendados (art. 39.1 C.E., protección social, económica y jurídica de la familia; art. 47 C.E., derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y deber de los Poderes Públicos de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho; art. 40.1 C.E., promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una equitativa distribución de la renta; o la cláusula más general del Estado social y democrático de Derecho del art. 1.1 C.E., o la del art. 9.2 C.E., promover las condiciones y remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra real y efectiva....), sin que, sólo por ello, eso signifique que «hagan irreconocible el derecho de propiedad como perteneciente al tipo constitucionalmente descrito» (STC 37/1987, fundamento jurídico 2.º).

Pero, claro está, ello no exime, por innecesaria, de toda ulterior tarea por parte de este Tribunal, antes bien, la requiere de modo inexcusable pues la utilidad individual del propietario define también, junto con la función social, el contenido esencial de la propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes; y habrá que decir cuál es el núcleo de utilidad meramente individual del derecho de propiedad —porque alguno tiene que haber— cuya pervivencia tras la acción del Legislador es indispensable para que la propiedad que ahora consideramos (la inmobiliaria) sea reconocible como perteneciente al tipo constitucionalmente descrito, tanto desde el punto de vista histórico como por relación al conjunto de intereses que la propiedad privada incorpora en tanto institución jurídica.

Lo que llevaría, inevitablemente, a tratar de delimitar de alguna manera los rasgos del tipo de propiedad descrito en nuestra Constitución, por encima o más allá de la «pluralidad de propiedades» en que se diversifica la institución dominical (propiedad urbanística, propiedad agraria o forestal, propiedad inmobiliaria, propiedad horizontal, propiedad industrial, etc...), a fin de que sirviese de canon en el control jurisdiccional que corresponde a este Tribunal. Y en segundo término, habría de determinarse cuál es el contenido esencial de la categoría de propiedad aquí contemplada, la propiedad inmobiliaria urbana.

Esta labor, ciertamente nada fácil, de interpretación constitucional, partiendo de la doctrina general sobre el derecho de propiedad contenida en la STC 37/1987, constituye, a mi modo de ver, el problema central que suscita el presente proceso constitucional pero que en la Sentencia, sin embargo, se evita afrontar en todas sus consecuencias y, en la medida que lo hace, con una respuesta poco satisfactoria, en una aplicación mecánica de la doctrina de la mencionada Sentencia,

dictada a propósito de la propiedad agraria o rústica en relación a una Ley de Reforma Agraria.

En la Sentencia de la que disiento viene a dejarse en manos del Legislador ordinario, en aras de la función social de la propiedad, la definición del contenido esencial de las «propiedades» o distintos tipos o categorías de propiedad, al establecer para cada una de ellas su propio y específico régimen jurídico, reconociéndole además una gran disponibilidad o libertad de configuración. En definitiva, el contenido esencial del derecho de propiedad, según el tipo o categoría, será lo que el propio Legislador diga en cada caso y según el criterio dominante en cada momento histórico.

Así, huérfano de todo referente *ex Constitutione*, la garantía institucional que para el derecho de propiedad representa el concepto de «contenido esencial» (art. 53.1 C.E.) se desvanece y volatiliza.

No creo, pues, por todo lo dicho, que pueda compartirse, la afirmación que sostiene el Abogado del Estado en sus alegaciones y que parece inspirar también el enfoque dogmático de la Sentencia, de que «la consideración de la función social como conformadora del contenido mismo del derecho, nos exime de una indagación exhaustiva de la proporcionalidad o razonabilidad de la norma o de la prueba de sus presupuestos fácticos; bastará que la finalidad de la norma examinada se inserte con naturalidad en la función social para determinar la constitucionalidad de la misma».

3. En las presentes cuestiones de inconstitucionalidad la duda de constitucionalidad que nos plantean los órganos judiciales se refiere al derecho a la prórroga forzosa e indefinida del arrendamiento establecido en el art. 57 de la L.A.U. Precepto que se enmarca precisamente, por su conexión intrínseca e inescindible, en todo *un sistema jurídico trabado* como es el arrendaticio que establece radicales limitaciones al derecho del propietario arrendador y es de carácter imperativo para éste:

— derecho a la subrogación familiar *mortis causa*, de los arts. 58 a 60 de la L.A.U.

— derecho a la cesión familiar *inter vivos*, del art. 24 de la L.A.U.

— derecho de traspaso de local de negocio, de los arts. 29 a 42 de la L.A.U.

— normas para la fijación de la renta o merced arrendaticia, de los arts. 95 y ss. de la L.A.U. y en particular la congelación práctica, de las rentas que establece el art. 100 L.A.U. para determinados contratos de arrendamientos (anteriores, desde luego, al Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, de Medidas de Política Económica) a causa del incumplimiento por el Gobierno de la actualización o revalorización de la renta a que le faculta el art. 96 L.A.U.

No es posible examinar la constitucionalidad del precepto cuestionado —como bien dice el Fiscal General del Estado en sus alegaciones— separado del conjunto normativo del que forma parte. El contrato de arrendamiento es una unidad y su examen exige la consideración de la totalidad de los derechos y obligaciones de los contratantes. Derecho de prórroga del arrendatario (art. 57 L.A.U.), para proteger la estabilidad y cohesión de la familia (art. 39.1 C.E.) y facilitar el acceso a una vivienda digna (art. 47 C.E.) mediante la permanencia en el contrato, y derecho del arrendador a la adecuación de la merced arrendaticia durante el tiempo de duración del contrato mediante una revalorización de la renta, realizada por el Gobierno cada dos años, atendiendo al aumento del coste de la vida y sueldos (art. 100.1 y 4 L.A.U.) (art. 98 L.A.U.) están íntima e indisolublemente

conexos desde el punto de vista de su enjuiciamiento conforme a la Constitución.

Es evidente que sin el derecho de prórroga forzosa, que el precepto cuestionado establece, sería innecesario para preservar del contenido esencial del derecho a la propiedad constitucionalmente garantizado acudir al mecanismo de actualización de las rentas previsto en el art. 100 de la L.A.U. Esa conexión se admite, por lo demás, en el fundamento jurídico 5.º de la propia Sentencia cuando se afirma «ello no significa que la prórroga forzosa convierta en inexistente o puramente nominal el derecho de propiedad del arrendador. Supone, ciertamente, una restricción o limitación de este derecho, en cuanto dificulta que la merced arrendaticia se adecúe con total fidelidad a los precios de mercado».

Y esto es, cabalmente, lo que los órganos judiciales han cuestionado ante el Tribunal Constitucional.

En la Sentencia de la cual disiento —y éste es otro motivo del apartamiento de la opinión mayoritaria del Pleno— se elude por completo toda respuesta al problema planteado con el argumento (fundamentos jurídicos 2.º y 5.º) de que las normas que prevén los mecanismos de actualización de las correspondientes rentas arrendaticias (art. 95 y siguientes de la Ley de Arrendamientos Urbanos) y en particular la efectiva aplicación, por parte del Gobierno, del mandato de actualización (art. 100.1 y 4 de la L.A.U.), que son las determinantes de la mayor o menor pérdida de la utilidad económica derivada del arrendamiento de inmuebles urbanos, «no son los elementos a tener en cuenta en los procesos que han dado lugar a las cuestiones de inconstitucionalidad que ahora se examinan, ni se ha planteado en ningún momento su eventual inconstitucionalidad, quedando, por tanto, fuera del presente análisis» (fundamento jurídico 5.º).

Sin embargo, con un criterio flexible y no formalista y al margen de la precisión y claridad con que los órganos judiciales aciertan a exponer sus dudas de constitucionalidad, resulta manifiesto, a mi entender, que el Auto de planteamiento del Juzgado de Distrito núm. 14 de Madrid cuestiona el art. 57 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, por contraste con los arts. 14 y 33 C.E., no por sí sólo y aisladamente considerado sino, precisamente, por su conexión inescindible con los preceptos que regulan la fijación de la renta arrendaticia y determinan la congelación de la misma, aunque no haga cita expresa de los mismos.

Así, en el fundamento de Derecho tercero del Auto de planteamiento se dice: «...esta situación (no poder disponer válidamente de la duración del contrato de arrendamiento) va unida a la pérdida patrimonial sufrida por el arrendador al verse sometido imperativamente a una legislación que le impide sin justificación económica, social y jurídica suficiente cobrar una renta adecuada a los precios de mercado»; «... el hecho de que un arrendatario pueda disponer de una vivienda arrendada a unos precios de mercado ridículos en función de lo que habitualmente se podría pagar por ella, determina la existencia de una situación injusta, donde el arrendador no recibe la tutela y el amparo jurídico que legalmente se justifica».

En el fundamento de Derecho cuarto, se dice: «...la finalidad o razón que llevó al arrendador a realizar el contrato era, en definitiva, el de obtener un rendimiento normal a su titularidad, cosa que hoy en muchos contratos de arrendamientos sometidos a este régimen especial no es posible, puesto que los gastos de mantenimiento del inmueble en multitud de supuestos son muy superiores a las rentas percibidas por el arrendador, como presuntamente ocurre en autos».

Y con más claridad y rotundidad, en el fundamento de Derecho quinto, se dice: «La posibilidad de modificación de las rentas ha sido insuficiente de acuerdo con el crecimiento económico, con la depreciación producida en la peseta, y con otros condicionamientos de tipo económico. Lo que ha conducido, unido al carácter imperativo de esta legislación, a un desfase muy proporcionado entre la prestación llevada a cabo por el arrendador y la realizada por el arrendatario. Pero si este acuerdo fuera voluntario en sus manifestaciones, cada parte debería asumir el riesgo contractual derivado de la obligación, pero la falta de normas que actualicen dicha relación, precisamente, por el carácter imperativo de sus normas, dejan indefenso al arrendador, que ve a través de este contrato cómo se produce una vulneración del art. 33 de la Constitución Española, pues le priva de la disponibilidad de un inmueble del que es titular..... se le prohíbe percibir unas rentas justas y adecuadas, un beneficio normal por la titularidad que posee de acuerdo con los precios que el mercado señala al efecto, sin causa ni justificación suficientemente acreditada.... Se está produciendo una expropiación temporal en el derecho del propietario-arrendador, sin que el mismo perciba la correspondiente indemnización tal y como señala el art. 1.º de la Ley de Expropiación Forzosa y el art. 33 de la Constitución....»

Establecido, pues, por el órgano judicial con la suficiente claridad discernible el alcance de su duda, que surge no de la consideración aislada del precepto o preceptos mencionados sino en razón del sistema que su conexión genera y del que forman parte (cfr. la STC 45/1989, fundamento jurídico 1.º) no debería constituir un obstáculo a la tarea de depuración constitucional que este Tribunal debe llevar a cabo, el dato puramente formal de que en el *petitum* se cite tan sólo un elemento singular, los arts. 57 y concordantes de la L.A.U., de ese complejo normativo.

El problema planteado es si tal limitación del derecho de propiedad en el régimen jurídico de los arrendamientos urbanos determina un vaciamiento absoluto de esta categoría de propiedad sin respeto al límite de su «contenido esencial», rompiendo el adecuado equilibrio o proporción constitucionalmente exigible entre el derecho de propiedad que la Constitución garantiza y las exigencias que se derivan de su función social, de manera que se mantenga siempre un justo equilibrio entre los intereses constitucionalmente protegidos de todas las partes afectadas. Como se afirmó en la tantas veces citada STC 37/1987, fundamento jurídico 2.º, «la traducción institucional de tales exigencias colectivas no puede llegar a anular la utilidad meramente individual del derecho y que, por tanto, la definición que en cada caso se infiera de las Leyes o de las medidas adoptadas en virtud de las mismas, puede y debe ser controlada por este Tribunal o por los órganos judiciales, en el ámbito de sus respectivas competencias».

Y esto es lo que, cabalmente, acontece en este proceso constitucional.

No se trata de si el Legislador, en aras de la función social de la propiedad y de la protección de otros derechos constitucionales (singularmente los reconocidos en los arts. 39.1 y 47 C.E.), puede limitar el poder que normalmente el dueño tiene sobre la cosa y, en consecuencia, restringir o anular las facultades de disposición, de uso o de disfrute de los bienes inmobiliarios, sino de otra bien distinta: si al constreñir el derecho de propiedad lo hace de tal manera y con tal intensidad que, el contenido esencial del derecho, reducido en último término a la utilidad individual o a su conversión en un equivalente económico; quede amputado y la propiedad inmobiliaria de bienes urbanos se transforme en

una peculiar institución jurídica cuya reconocibilidad como propiedad privada, según los rasgos de la institución perfilados por el Derecho Civil, resulte imposible.

Y la respuesta, en el presente caso, ha de ser afirmativa, lo que lleva necesariamente a la declaración de inconstitucionalidad del precepto cuestionado. Y ello es así no, claro está, porque en sí mismo y aisladamente considerado, la limitación que constituye el derecho de prórroga forzosa del contrato de arrendamiento del art. 57 L.A.U. vacía de contenido el derecho de propiedad que lo haga irreconocible como tal. Y lo mismo cabría decir de otras restricciones de las facultades dominicales como el derecho de subrogación (AATC 671/1985 y 540/1987 y STC 222/1992) o la imposición de deberes positivos al propietario (STC 301/1993). Es precisamente el carácter trabado del régimen jurídico de los arrendamientos urbanos, que forma un todo único, un *continuum*, y esa consecuencia, cierre de todo el sistema, que es la no actualización de la renta arrendaticia (con el efecto consiguiente de desvalorización debido a la inflación de los precios) lo que determina, en numerosos casos, el vaciamiento total del derecho de propiedad, incluso de ese núcleo mínimo que es su utilidad económica individual, y lo hace por ello constitucionalmente inaceptable. Y sin que los Jueces que han de aplicar el Derecho puedan, por sí mismos, reparar la integridad del derecho de propiedad lesionado.

Se vulnera, así, el art. 33 de la Constitución por cuanto se priva de su derecho al titular sin que el Legislador haya establecido ningún género de compensación económica que restablezca, a modo de conversión en un equivalente económico (art. 33.3 C.E. y STC 37/1987, fundamento jurídico 2.º), la integridad del contenido esencial de la propiedad.

Este resultado no pasa inadvertido para el parecer mayoritario del Pleno, cuando en el fundamento jurídico 5.º de la Sentencia se afirma que «la utilidad económica de la propiedad dada en arrendamiento implica la percepción de la correspondiente merced arrendaticia, por lo que una disposición que supusiera el vaciamiento del contenido económico de la renta acordada podría representar la vulneración del derecho reconocido en el art. 33 de la Constitución», aunque luego no se extraiga de tan importante aserto consecuencia alguna.

4. Una última mención, para terminar, al problema del llamado Derecho transitorio o intertemporal:

*La superposición de distintos regímenes arrendaticios* como consecuencia de la sucesión normativa que, por aluvión y un tanto casuísticamente, se ha ido produciendo en los arrendamientos urbanos (Leyes de 1946, 1956, 1964 y 1985), que también suscitan los órganos judiciales y, singularmente el Juzgado de Primera Instancia de Gijón, en relación con el Real Decreto-ley 2/1985.

La pervivencia de dos regímenes legales arrendaticios distintos y perpetuada en el tiempo por el Legislador, el de los arrendamientos urbanos de la L.A.U. de 1964 con prórroga forzosa e indefinida y rentas congeladas por el incumplimiento del Gobierno en llevar a cabo la actualización y revalorización de las rentas, y los arrendamientos urbanos «liberalizados» sujetos al Real Decreto-ley 2/1985 (la denominada «Ley Boyer»), al consolidar dos clases de situaciones claramente contrapuestas de propietarios inmobiliarios, pone de manifiesto la ablación del derecho de propiedad a que se ven sometidos los que están sujetos al régimen arrendaticio anterior al Real Decreto-ley 2/1985, y resulta difícilmente justificable, por su irrazonabilidad y desproporción, desde la perspectiva de la igualdad ante la Ley y del respeto al derecho de propiedad que la Constitución garantiza.

Aquí no se trata, como parece apuntarse en la Sentencia, de si necesidades y fines de justicia social —cuya apreciación, desde luego, corresponde a la libertad de opción política del Legislador— y por la magnitud y gravedad de los intereses afectados (que se han enquistado precisamente, a causa del propio Legislador) justifican la pervivencia de una dualidad de regímenes arrendaticios, sino algo bien distinto: si el Legislador puede y *con qué límite* desplazar sobre algunos propietarios inmobiliarios (pero no sobre todos) los costes de una determinada política social (de la vivienda, en este caso) mediante el sacrificio de su derecho de propiedad.

Y así, el problema que pretende expulsarse por la puerta (en el fundamento jurídico 5.º), penetra de nuevo por la ventana en los últimos fundamentos jurídicos de la Sentencia. Pues la comparación entre ambos regímenes arrendaticios pone de relieve bien a las claras cómo, *con el transcurso del tiempo*, el sacrificio patrimonial del propietario arrendador sometido al régimen de prórroga forzosa indefinida y rentas no actualizadas determina un absoluto vaciamiento del contenido del derecho de propiedad, contrario al art. 33. C.E. al no preverse tampoco por el Legislador ningún género de compensación económica.

Madrid, a veintiuno de marzo de mil novecientos noventa y cuatro.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Pedro Cruz Villalón.—José Gabaldón López.

**8339** *Pleno. Sentencia 90/1994, de 17 de marzo de 1994. Cuestión de inconstitucionalidad 1.516/1991. En relación con el art. 23, apartado 3.º, de la Ley de Procedimiento Laboral (Real Decreto Legislativo 521/1990, de 27 de abril).*

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, Vicepresidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carlos Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1.516/91, promovida por el Juzgado de lo Social núm. 21 de Barcelona, en relación con la supuesta inconstitucionalidad del art. 23, apartado 3.º, de la Ley de Procedimiento Laboral (Real Decreto Legislativo 521/1990, de 27 de abril) por su pretendida contradicción con los arts. 14 y 118 C.E. Ha comparecido el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Julio Diego González Campos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 9 de julio de 1991, tuvo entrada en este Tribunal una cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Juzgado de lo Social núm. 21 de Barcelona, en relación con el art. 23.3 de la Ley de Procedimiento