

I. Sentencias del Tribunal Constitucional

POR FRANCISCO CORRAL DUEÑAS

Sentencia de 28 de septiembre de 1992.—COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS SOBRE MATERIAS DE DERECHO CIVIL.—Desarrollo de las legislaciones forales o especiales.—Pleno.—Ponente: don Miguel Rodríguez Piñeiro.—Votos particulares.

ANTECEDENTES

Mediante escrito registrado con fecha 18 de marzo de 1987 se presentó por el Abogado del Estado, en la representación que le es propia, recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 6/1986, de 15 de diciembre, de la Generalidad Valenciana, sobre arrendamientos históricos valencianos, que fue publicada en el *Diario Oficial* de dicha Comunidad Autónoma número 489, de 18 de diciembre de 1986. Se hizo invocación expresa de lo dispuesto en el artículo 161.2 de la Constitución respecto a los preceptos objeto de impugnación: artículo 2, párrafo segundo; último inciso del artículo 3.2; artículo 9 y disposición transitoria de la referida Ley 6/1986.

En la fundamentación jurídica del recurso se comienza por hacer referencia al artículo 149.1.8 de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre la legislación civil «sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los Derechos civiles, forales o especiales allí donde existan», enunciando en el que —se dice— el término «especial» no asumiría significación distinta a la expresión «foral». Esta competencia autonómica presupone la existencia y vigencia del Derecho foral al tiempo de promulgarse la Norma constitucional, y por ello la pauta sobre su ámbito y extensión viene dada por el marco normativo realmente existente en materia de Derecho foral en cada territorio. Este Derecho podría ser modificado y desarrollado, pero siempre a costa de sus propios preceptos y nunca a costa del Derecho común, porque ahí —se observa— se encuentra el límite de otra competencia que se halla explícita y exclusivamente atribuida al Estado. Por ello, la competencia instituida en el artículo 31.2 del Estatuto de la Comunidad Valenciana (que reproduce prácticamente el mandato constitucional del art. 149.1.8) debe ser entendida de acuerdo con la realidad normativa del Derecho civil valenciano que —dice el Abogado del Estado— carece actualmente de toda norma escrita, por gloriosa que fuera su tradición, y en donde no pueden reconocerse otras fuentes que aquellas de carácter consue-

tudinario en cuanto tengan vigencia y en la medida en que ello no cotravenga el sistema y orden de jerarquía de fuentes del Código Civil. Esto no significa que queden viciados de contenido los enunciados competenciales de las Comunidades Autónomas en materia de Derecho foral, porque entre las competencias de conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil foral se cuenta indiscutiblemente la facultad de que las normas experimenten una distinta expresión formal y que lo que se tenga por costumbre pueda sancionarse en una norma escrita. Nada hay que objetar, así, a que la Comunidad Autónoma de Valencia legisle en la medida en que sea apreciable la existencia de un Derecho consuetudinario especial, pero tal posibilidad no debe alterar las fronteras entre el Derecho común (y la competencia estatal sobre legislación civil) y Derecho foral (que es, en el caso de la Comunidad Valenciana, una competencia sobre Derecho consuetudinario), y para que tales límites no se vean alterados es forzoso reconocer que una posible reducción de las costumbres a Derecho escrito no puede traducirse jamás en una variación en la jerarquía de fuentes aplicables a un instituto jurídico cualquiera. No por el hecho de codificarse podrá aspirar la costumbre a ocupar una posición jerárquica diferente a la que tenía en su forma de expresión primitiva. Si la costumbre regía en defecto de una ley aplicable, la Ley autónoma que la sancione no podrá pretender ocupar el rango de ley preferente frente a una ley estatal anterior o posterior a su vigencia.

En un segundo orden de consideraciones, observa el Abogado del Estado que de los preceptos de la Ley impugnada, y de su propio preámbulo, se infiere más el propósito de resucitar una costumbre con rasgos históricos imprecisos, pero sin vigencia, que el de dar una regulación a una realidad viva y actual. La Ley impugnada se apoya en «vestigios» o «retazos» del antiguo régimen foral, transmitidos por obras eruditas, y ni siquiera la realidad del Derecho consuetudinario está reconocida en ella, lo que queda patente en la referencia de su artículo 2 a que «los arrendamientos históricos valencianos deberán ser objeto de reconocimiento mediante declaración de la Administración autonómica» y por el hecho de que la prueba de la institución se confía, en el artículo 3, a dictamen pericial de especialista, en el que se recoja la oportuna investigación histórico-jurídica. Observa el Abogado del Estado que los datos históricos sobre estos contratos de arrendamiento de régimen consuetudinario son escasos y advierten suficientemente tanto sobre la multiplicidad de usos como sobre su diferente implantación local, citando al efecto diversas obras sobre la materia (entre ellas, los estudios histórico-jurídicos de Joaquín Costa).

Fallo.—El Tribunal Constitucional ha decidido: 1.º Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del artículo 2, párrafo segundo, y del inciso final («la resolución recaída podrá también ser objeto de impugnación en vía administrativa») del artículo 3.2 de la Ley 6/1986, de 15 de diciembre, de las Cortes Valencianas, de Regulación de los Arrendamientos Históricos Valencianos; 2.º Rechazar, en todo lo demás, el recurso de inconstitucionalidad.

Todo ello en virtud de los siguientes

Fundamentos jurídicos

1. Aunque en el presente recurso se impugnan sólo determinados preceptos de la Ley valenciana 6/1986 (art. 2. párrafo segundo, art. 3.2, último inciso,

art. 9 y disposición transitoria), en el recurso se realizan previamente unas consideraciones de alcance general sobre el sentido y límites de la competencia que se ha querido ejercer por la Generalidad de Valencia al adoptar esta Ley, consideraciones que tratan de cuestionar la validez de las disposiciones impugnadas. a su vez, en la contestación a la demanda, la representación de la Comunidad Autónoma dedica buena parte de sus alegaciones a defender dicha competencia, manteniendo una posición sustancialmente diferente de la representación del Estado sobre el alcance e interpretación de los artículos 149.1.8 CE y artículo 31.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EACV). Por ello, el alcance de la competencia autonómica para regular la materia de los arrendamientos históricos valencianos, a la luz de los citados preceptos, constituye una cuestión previa que ha de ser objeto de análisis preliminar, pues sólo tras su fijación y aclaración será posible dar respuesta, en la medida precisa, a las concretas impugnaciones deducidas.

El artículo 149.1.8 CE atribuye a las instituciones generales del Estado competencia exclusiva sobre la «legislación civil», sin perjuicio —añade el precepto, en lo que ahora importa— «de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los Derechos civiles, forales o especiales allí donde existan». El amplio enunciado de esta última salvedad («Derechos civiles, forales o especiales») permite entender que su remisión alcanza no sólo a aquellos Derechos civiles especiales que habían sido objeto de compilación al tiempo de la entrada en vigor de la Constitución, sino también a normas civiles de ámbito regional o local y de formación consuetudinaria preexistentes a la Constitución, por más que fueran aquellos Derechos ya legislados, sin duda, los que se situaron como referencia principal para el constituyente a la hora de articular, en este punto, las competencias del Estado y las que pudieran ser asumidas por las Comunidades Autónomas en los Estatutos respectivos. Este entendimiento amplio del precepto consuetudinario es el que quedó plasmado, por lo demás, en el artículo 31.2 del EACV, pues la competencia exclusiva que allí se atribuye a la Generalidad en orden a la «conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil valenciano» no puede estimarse referida sino al Derecho consuetudinario que, tras la abolición de los Fueros y hasta nuestros días, subsistiera en el territorio de la Comunidad Autónoma, siendo notoria la inexistencia de toda regla escrita que, antes de la Ley hoy impugnada, ordenara en dicho ámbito cualquier instituto civil de modo especial respecto al Derecho común.

Sin perjuicio de las observaciones y matizaciones que después se harán, no es, pues, dudoso que la Generalidad Valenciana ostenta competencia exclusiva para legislar sobre instituciones que hayan tenido una configuración consuetudinaria específica en su ámbito territorial, competencia que trae causa, como queda dicho, de lo prevenido en el citado artículo 149.1.8 de la Constitución y que se configura en el artículo 31.2 del EACV, precepto este último cuya virtualidad competencial ha de ser entendida, por lo demás, a la luz de lo dispuesto en la Ley Orgánica 12/1982, de transferencias a la Comunidad Valenciana de competencias de titularidad estatal.

2. El Abogado del Estado no niega una competencia legislativa autonómica para regular los usos preexistentes pero entiende que el ejercicio de la misma ha de respetar la jerarquía de fuentes, de modo que la competencia sobre Derecho consuetudinario, y la posibilidad de reducción de la costumbre a Derecho escrito no podría suponer que esta costumbre codificada asumiera

una posición jerárquica diferente, como fuente de carácter subsidiario, a la que tenía en su forma de expresión primitiva.

Sin embargo, este argumento supone imponer al legislador autonómico una restricción que no figura ni es congruente con lo dispuesto en los artículos 149.1.8 CE y 31.2 EACV, que al conceder una competencia legislativa propia, otorga a la legislación civil autonómica consiguiente aplicación preferente frente a la legislación del Estado como se deduce del artículo 149.3 CE y se refleja en el artículo 13.2 del Código Civil. Por ello el ejercicio de la competencia legislativa autonómica, atribuida por la Constitución y el Estatuto, supone una alteración sustancial en la posición de la norma en la jerarquía de fuentes, ya que la regla que, como costumbre, venía rigiendo sólo en defecto de ley aplicable, esto es, como fuente de carácter secundario e inoponible a los dictados del Derecho común (art. 1.3 Código Civil), al ser incorporada a la Ley autonómica se torna en Ley especial de aplicación preferente a la legislación civil del Estado que deviene así, y en ese momento, Derecho supletorio (art. 13.2 CC), aplicación preferente reconocida, en general, por el Derecho de Estado (disposición adicional primera tanto de la Ley 83/1980, de Arrendamientos Rústicos, como de la Ley 1/1992, de Arrendamientos Rústicos Históricos). Mediante el ejercicio de la competencia legislativa autonómica el anterior Derecho consuetudinario especial valenciano cambia pues de naturaleza, adquiriendo sus normas la condición de Derecho legislado de aplicación preferente, en su ámbito propio, respecto del Derecho civil común (art. 149.3 de la Constitución y arts. 13 a 16 del Código Civil), y esa es precisamente la finalidad de la Ley impugnada: dar rango de Ley especial a reglas que hasta su adopción no habrían tenido existencia sino como costumbres de mera aplicación supletoria.

El Abogado del Estado sostiene, además, que la Ley valenciana no refleja una realidad consuetudinaria efectivamente existente, condición constitucional imprescindible para la competencia autonómica, sino que crea una normativa distinta de la estatal sin conexión previa con usos vigentes.

Arguye de contrario la representación de la Comunidad Autónoma que nos hallamos ante usos jurídicos realmente existentes, aportando, a tal efecto, abundante documentación sobre la historia y la realidad de estos arrendamientos. Ambas partes vienen así a aceptar que la existencia de un especial régimen consuetudinario para determinados arrendamientos rústicos en el actual territorio de la Comunidad autónoma Valenciana se constituye en auténtico presupuesto *ex* artículo 149.1.8 para el válido ejercicio de la competencia conferida por el artículo 31.2 del Estatuto de Autonomía y que dicha competencia sólo podrá ejercerse en la medida en que tal régimen consuetudinario sea efectivamente reconocible sobre el objeto ordenado, hasta la adopción de la Ley hoy impugnada, por la costumbre.

La Ley autonómica impugnada declara su propósito de formalizar y fijar unas determinadas reglas consuetudinarias que, hasta hoy, se habrían venido aplicando sólo a unos ciertos contratos (los llamados «arrendamientos históricos») que, al menos en parte, se habrían regido por una costumbre que sería especial no sólo por su peculiaridad sustantiva respecto al Derecho común, sino también por su alcance limitado y definido en el tiempo. Esta costumbre especial es, como inequívocamente expresa el artículo 1 de la Ley impugnada, a la que se ha querido dar forma de ley, configurando dentro del Derecho arrendaticio rústico un *ius singulare*, en el doble sentido de ser, en primer lugar, un régimen diferenciado del civil común y, en segundo lugar, en el

territorio autonómico, una ordenación específica para ciertos contratos de arrendamiento, singularizados por haber venido siendo sometidas previamente a una costumbre cuyas reglas recoge la Ley.

Esto contrastado, son dos las consideraciones de orden general que se imponen:

a) No es, en primer lugar, dudoso que el arrendamiento histórico, como figura consuetudinaria, ha existido y existe en el territorio valenciano, cualquiera que sea su importancia relativa en el conjunto de contratos de arriendo. Ello resulta de la amplia documentación aportada por la Comunidad Autónoma, sin que el Estado haya aportado, para desvirtuarla, otros documentos o materiales de diferente signo. Teniendo esto en cuenta, no cabe discutir la competencia de la Comunidad autónoma para conservar ese Derecho consuetudinario propio, labor de conservación que es la expresamente afirmada por la Ley impugnada y la citada —junto a la de «modificación» y «desarrollo»— en el artículo 31.2 del EACV.

b) La Ley, de otra parte, se aplicará a determinados contratos «históricos», en función no sólo del momento en que se pactaron, sino de las reglas a las que se vieron sometidos. Así, el presupuesto y la condición de aplicabilidad de estas normas legales residen en la costumbre que recogen, régimen consuetudinario que no sólo delimita el objeto, sino el mismo contenido dispositivo del régimen legal. Se quiere decir con ello que los límites constitucionales y estatutarios que condicionan la validez de la Ley son los mismos que ésta establece para su aplicabilidad, puesto que la misma se incardina y se restringe al objeto mismo ordenado consuetudinariamente. Ello permite rechazar las reticencias formuladas por el Abogado del Estado sobre si la Ley autonómica es una real plasmación de normas consuetudinarias efectivamente aplicadas hasta su adopción, toda vez que el presupuesto de validez o constitucional de la Ley, en cuanto al ejercicio de competencias autonómicas, coincide exactamente con sus condiciones de aplicabilidad en cada caso; esta es una cuestión que ha de ser resuelta en última instancia por los órganos jurisdiccionales competentes para ello, en los correspondientes procesos que puedan suscitarse.

Partiendo así de la competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la Ley impugnada, ha de entrarse en el examen de las concretas impugnaciones deducidas en el recurso.

3. Los preceptos impugnados lo han sido con argumentación diversa. Así, los artículos 2, segundo párrafo, y 3.2, último inciso, se tachan en el recurso de inconstitucionales por la conculcación que supondrían de la exclusiva competencia estatal en orden a la legislación procesal (art. 149.1.6 de la Constitución); el artículo 9, por su parte, es objeto de un reproche sustantivo, en la medida en que se ve en el mismo una divergencia o contradicción inaceptable con las reglas sucesorias en el arriendo establecidas por la legislación del Estado y la disposición transitoria, en fin, se califica también de inconstitucional por lo que encerraría de excepción a la aplicación del Derecho común arrendaticio. Consideraremos primero, en este fundamento, aquella tacha de carácter sustantivo (frente al art. 9) y examinaremos a continuación los motivos de inconstitucionalidad aducidos contra el resto de disposiciones impugnadas.

El artículo 9 de la Ley 6/1986 establece en sus dos apartados sendas pre-

visiones «en garantía de la continuidad de la explotación agraria» y relativas, respectivamente, a la sucesión *mortis causa* y a la cesión *inter vivos* del derecho al cultivo, previsiones, una y otra, que han sido calificadas de inconstitucionales en el recurso por contrariar las previsiones al efecto establecidas en la Ley estatal 83/1980, de Arrendamientos Rústicos, y conculcar, a su través, la exclusiva competencia del Estado sobre la legislación civil (art. 149.1.8 de la Constitución). Además, al apartado primero de este artículo 9 se le reprocha haber incurrido en contradicción con lo prevenido en el artículo 10 de la propia Ley, conculcándose así —se dice— lo dispuesto en el artículo 9.3 de la Constitución (hay que suponer que en lo relativo al principio, allí enunciado, de «seguridad jurídica»). Nada hemos de decir, por lo pronto, en cuanto a este último alegato, pues las posibles inconsistencias, y aun antinomias, entre dos o más preceptos de un texto legal son, en sí, constitutivas de inconstitucionalidad ni deben ser resueltas por este Tribunal, sino por la jurisdicción ordinaria, a la que corresponde, en efecto, armonizar, cohesionar o integrar las previsiones normativas a lo largo del proceso de aplicación del Derecho.

La mera discrepancia —que la representación de la Generalidad no acepta enteramente— entre lo establecido en el artículo 9 de la Ley 6/1986 y lo dispuesto en la legislación estatal de arrendamientos rústicos no depararía, desde luego, resultado alguno de inconstitucionalidad para aquel precepto, pues la competencia autonómica *ex* artículo 31.2 del EACV permite, como hemos visto, que exista, con los límites asimismo reseñados, una normativa civil propia y hace posible, por lo mismo, divergencias entre tal posible disciplina legal y la dictada por las Cortes Generales, resultado éste previsto incluso, como no podía ser de otro modo, por las leyes del Estado en la materia (disposición adicional primera tanto de la Ley 8/1983 como de la Ley 1/1992, ya citadas).

La competencia de la Generalidad Valenciana para regular los arrendamientos históricos valencianos, siguiendo la costumbre prefijada por los usos jurídicos desarrollados a través de los tiempos, le permite regular la sucesión en relación con estos arrendamientos de forma diferente a la legislación del Estado y de acuerdo a aquella costumbre, que según la Generalidad Valenciana, el precepto se limita a fijar, coincida o no, por tanto, con la legislación común en la materia.

También en este motivo del recurso late la reticencia o negativa del Gobierno de la Nación a reconocer una real plasmación de normas consuetudinarias efectivamente aplicadas hasta su adopción, pero tampoco este reparo nos debe llevar a realizar un contraste entre la regla legal impugnada y las normas consuetudinarias para examinar la correspondencia entre una y otras y con ello la validez competencial de la primera. También aquí ha de afirmarse que el presupuesto de validez del precepto coincide con sus condiciones de aplicabilidad en cada caso, pues este peculiar régimen sucesorio preexistente sirve también para calificar como histórico al concreto arrendamiento en cuestión.

No cabe cuestionar, pues, la validez constitucional, por razones competenciales de este artículo 9, puesto que sólo resultará aplicable en la medida en que lo en él dispuesto haya venido a reiterar las normas consuetudinarias por las que se ordenaran determinados arrendamientos rústicos en el territorio de la Comunidad Autónoma, lo que en cada caso habrá de constatare y probarse en su enclave jurisdiccional propio. Ha de rechazarse, por tanto, la impugnación de dicho precepto.

4. La impugnación de los artículos 2, segundo párrafo, y 3.2, último inciso, tiene en el recurso una misma motivación. Para el Abogado del Estado,

tanto el primero de estos preceptos (según el cual la declaración de reconocimiento de los arrendamientos históricos «podrá ser impugnada ante la jurisdicción contencioso-administrativa por aquella de las partes que considere lesionados sus derechos o intereses») como la referencia final del artículo 3.2 («La resolución recaída podrá también ser objeto de impugnación en vía administrativa») conculcan la exclusiva competencia del Estado *ex* artículo 149.1.6 de la Constitución en orden a la legislación procesal, pues una y otra de estas previsiones —se viene a decir en el recurso— alteran el régimen de distribución de competencias diseñado en la Ley Orgánica del Poder Judicial, ya que la controversia sobre la existencia de los arrendamientos históricos debiera sustanciarse ante el Juez civil. La representación de la Generalidad, por su parte, ha defendido la validez de estas reglas haciendo notar que las mismas no contrariarían aquella intervención del Juez civil, pues las referencias a la jurisdicción contencioso-administrativa habrían de entenderse en relación con los posibles vicios de que estuviera aquejado, en hipótesis, el acto administrativo de «reconocimiento» del arrendamiento histórico.

Hemos de examinar, por consiguiente, si el legislador autonómico se ha excedido en el ejercicio de su competencia al dictar un precepto que contiene una referencia específica a determinado orden jurisdiccional, con lo que ello entraña de exclusión de cualquier otro y, específicamente, del civil.

Importa recordar, ante todo, que la atribución por la Constitución de competencia exclusiva al Estado en punto a la legislación procesal lo es «sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas» (art. 149.1.6), salvedad esta última que ha dado lugar a la competencia atribuida en el artículo 31.3 del EACV y sobre la que ha tenido ya ocasión de pronunciarse este Tribunal. Hemos advertido, en efecto que la mera reiteración de reglas procesales generales en la legislación autonómica no hace buena, sin más, una tal previsión (STC 71/1982, fundamento jurídico 20) y, en cuanto a las innovaciones procesales, hemos señalado también que el artículo 149.1.6, en la salvedad citada, no las hace posibles en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, pues con la expresión «necesarias especialidades» la Constitución tiene en cuenta tan sólo las que inevitablemente se deduzcan, desde el punto de vista de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del derecho creado por la propia Comunidad (STC 83/1986, fundamento jurídico 2.º; en sentido análogo, STC 123/88, fundamento jurídico 2.º). Desde luego, de las particularidades del régimen sustantivo y de la especificidad del arrendamiento histórico valenciano no deriva ninguna necesaria especialidad de la ordenación de las vías procesales y de la defensa judicial de los derechos y deberes derivados de esa relación arrendaticia, de manera que la competencia autonómica para legislar sobre estos arrendamientos no conlleva una competencia legislativa de carácter procesal para establecer una regulación singular de ordenación del proceso.

A ello ha de añadirse que el artículo 2 de la Ley 6/1986 no establece una particularidad en la ordenación del proceso, sino una regla de competencia jurisdiccional cuya determinación corresponde en exclusiva al legislador estatal, y más concretamente a la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 122.1 CE), y normas concordantes, que han delimitado ya la competencia en el orden civil de los Juzgados y Tribunales en materia contractual en las controversias entre partes en materia de contratos privados. El legislador autonómico en ningún

caso puede interferirse en dicho orden competencial o perturbarlo, pero esto es lo que ha venido a hacer con una norma que no puede ser entendida sino como excluyente de la intervención que, según la legislación aplicable, han de tener aquí los órganos jurisdiccionales civiles para resolver las controversias que surjan en torno a la calificación y régimen jurídico de estos contratos.

Por todo ello, resulta evidente la inconstitucionalidad del artículo 2, párrafo segundo, de la Ley valenciana 6/1986.

Por iguales razones a las hechas valer frente al segundo párrafo del artículo 2 se ha impugnado también en el recurso el inciso final del artículo 3.2. Es evidente, en efecto, la estrecha conexión existente entre ambas previsiones legales, hasta el extremo de que la contenida en el referido artículo 3.2 parece mera reiteración, defectuosamente redactada, de la contenida, al efecto, en el examinado artículo 2 (aunque la expresión «vía administrativa» podría hacer pensar, y así lo entiende la Abogacía del Estado, en los recursos administrativos previos a la vía contenciosa, mas parece que esta mención legal alude, sencillamente, a dicha vía jurisdiccional, pues de lo contrario no se entendería el adverbio «también» que se introduce en la disposición). En todo caso, la disposición ha de ser declarada inconstitucional por las mismas razones que se acaban de exponer a propósito del ya examinado artículo 2, esto es, no por la ilegitimidad constitucional de su contenido material, sino por lo que el precepto expresa de intento de ordenación, en este campo, de las vías jurisdiccionales a través de las que controvertir el reconocimiento de arrendamiento histórico. Dicha ordenación —importa reiterarlo— no puede ser emprendida por el legislador autonómico.

5. El último precepto impugnado es la disposición transitoria, con arreglo a la cual «los arrendamientos cuyos titulares, durante el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de esta Ley, soliciten la declaración de reconocimiento de arrendamiento histórico, quedarían exceptuados del régimen general contenido en la vigente Ley 83/1980, de 31 de diciembre (citada), y disposiciones complementarias en cuanto duración y extensión, en tanto no recaiga resolución firme en contrario».

En el recurso se viene a decir que esta regla hace evidente la oposición entre la Ley autonómica y la estatal, «acreditando que lo pretendido regular no es pura y simplemente un derecho consuetudinario, sino una materia típicamente civil». Se añade que la previsión impugnada crearía un alto grado de inseguridad —contrario al art. 9.3 de la Constitución— en cuanto al régimen jurídico aplicable a los arrendamientos cuyo reconocimiento como «históricos» se llegue a instar. La representación de la Generalidad, por su parte, ha destacado el sentido de esta regla, que no sería otro que el de evitar, efectivamente, la resolución de los arrendamientos acaso calificables de «históricos» al término de la prórroga de tres años que habilitó la disposición transitoria primera, 3, de la Ley 83/1980, de Arrendamientos Rústicos, para los concertados antes de la publicación de la Ley de 15 de marzo de 1935 «en que se hubiere perdido memoria del tiempo por el que se concertaron». Esta misma representación ha observado, en fin, que la controversia sobre la disposición transitoria de la Ley impugnada carecería ya de trascendencia, visto que la Ley estatal 1/1987 prorrogó aquel plazo hasta cinco años más.

La disposición transitoria no es contraria a la Constitución. Cualquiera que sea su efectividad (y hay que observar, a este propósito, que el art. 2.1 de la Ley 1/1992, de Arrendamientos Rústicos Históricos, prorrogó los mismos hasta el 31 de diciembre de 1997), su sentido no es otro que el de asegurar la

aplicabilidad de los preceptos de la propia Ley 6/1986, que establece el régimen sustantivo y peculiar del arrendamiento histórico valenciano, aplicabilidad condicionada —como se ha visto— por un previo trámite de reconocimiento, administrativo y jurisdiccional, y que resultaría impracticable si antes de recaer aquellos pronunciamientos públicos el contrato llegara a resolverse por el transcurso de los plazos de prórroga fijados en la legislación del Estado. Vigente la Ley valenciana, esta última legislación estatal tiene la condición de Derecho supletorio del autonómico, por más que la aplicabilidad de este último quede, en virtud del peculiar sistema de la Ley 6/1986, diferida en parte hasta que la Administración y, en su caso, los Tribunales se pronuncien al respecto. Pero las normas de esta Ley que sí son, sin duda, de aplicación inmediata son las que ordenan precisamente ese trámite de reconocimiento, cuya operatividad quedaría, sin más, trastocada si, pendiente el mismo, el contrato llegara a resolverse. Para evitar tal resultado se dictó esta disposición transitoria, que no viene, en rigor, sino a declarar la aplicación preferente de las normas de la Ley 6/1986, que ordena el trámite de reconocimiento del arrendamiento histórico y, con ello, la aplicabilidad misma que puedan llegar a tener los preceptos sustantivos de la propia Ley.

Voto particular discrepante que formula el Magistrado don Carlos de la Vega Benayas en el recurso de inconstitucionalidad número 361/1987, relativo a la Ley 6/1986 de la Generalidad Valenciana

No queda suficientemente claro, decidido con nitidez, el problema de la referencia a «los Derechos civiles, forales o especiales allí donde existan»; es decir, cuál es el contenido, lo existente de ese Derecho civil, aquella materia sobre la cual la Comunidad Autónoma puede actuar legislativamente, conservando, modificando o desarrollando la misma.

El problema es menor en los supuestos de Comunidades Autónomas dotadas de compilaciones de Derecho civil, Derecho propio, especial, foral y, en cuanto propio, común, con fuerza expansiva, con potencialidad de desarrollo (y, por supuesto, de conservación, art. 149.1.8 CE).

Es mayor y más grave la duda en el caso que nos ocupa. Se trata de que la Comunidad Autónoma Valenciana no posee Derecho civil propio, según se reconoce y admite por todos. Salvo en materia de riegos (huerta de Valencia) y su jurisdicción especial (Tribunal de Aguas), la Comunidad Autónoma Valenciana no tiene legislación civil, desde los Decretos de nueva planta de 1707.

No es legislación civil valenciana, eso es obvio, la legislación civil que hoy se aplica en el territorio de la Comunidad. Es también cierto que no se conserva Derecho propio escrito, ni legislativo antiguo y preconstitucional, ni siquiera consuetudinario recopilado.

¿Cuáles son, pues, las normas civiles de ámbito regional o local y de formación consuetudinaria preexistente a las que se alude en la sentencia (fundamento jurídico 1.º)?

Parece que la sentencia se refiere únicamente al Derecho consuetudinario que, tras la abolición de los Fueros, subsistiera en el territorio hasta nuestros días, y así lo dice en el mismo fundamento. No puede ser de otra manera y en esto la sentencia es lógica y correcta. Mi discrepancia de ella, sin embargo, tiene otro sentido.

Lo que ocurre, en mi opinión, es que esta corrección y claridad es sólo aparente. Quizá, y esta es mi duda, esta apariencia y ligereza argumentativa

sea la justa. No lo sé. Pero tengo el temor de que, con ello, se ha abierto o entornado peligrosamente la tapa de la caja de Pandora.

Veamos: se da como probada la existencia de esa costumbre local referida a la subsistencia forzosa del vínculo contractual entre propietario y arrendatario (¿o colono, enfiteuta, poseedor útil?), y se considera existente una relación arrendaticia con prórroga indefinida y forzosa. No hay modo de saber con certeza si ello constituía, en el uso histórico, un contrato de arrendamiento y otra figura con más parecido a los censos o foros.

La Ley valenciana impugnada si establece un vínculo contractual indefinido, lo que contraviene el sentido, fundamento y finalidad del típico contrato de arrendamiento, de cuyo temporal o bien prorrogable por el legislador en situaciones sociales determinadas, como es el caso de la legislación de arrendamientos rústicos común (en particular desde 1935) y general de toda España.

La pregunta es; ¿esta determinación de la Ley valenciana es «conservación» o creación, regulación *ex novo*?

Sin negar a la Comunidad Valenciana la posibilidad y la potestad legislativa, sí, en cambio, me pregunto si esa potencialidad alcanza o puede llegar a recrear o resucitar una figura contractual, dándola previamente por probada, o bien —como se hace en la Ley— dejando su prueba a la autoridad gubernativa. ¿No supondría ello la posibilidad de establecer por vía indirecta (*circumventio*) un Derecho civil inexistente e incluso la de legalizar costumbres *contra legem*?

Cierto que no va este Tribunal Constitucional a someter a prueba la existencia de esa costumbre, que ahora la Comunidad Valenciana legaliza. Pero sí le cabe o compete examinar la constitucionalidad de ese resultado legislativo.

Este examen, aparte de lo ya expuesto sobre el ámbito o subsistencia del Derecho civil existente (¿qué se puede desarrollar?), abarca también otro aspecto, tal el relativo a la otra competencia que el artículo 149.1.8 reserva en exclusiva al Estado, es decir, las «bases de las obligaciones contractuales». ¿No constituye una de las bases del sistema contractual español la autonomía o libertad contractual —libre consentimiento— en general y la de la temporalidad en los contratos arrendaticios en particular? Naturalmente que ello no impide que el legislador competente pueda, por exigencias de una sociedad justa y democrática, establecer de otro modo el régimen de explotación del recurso agrícola, pero sí, como concluyo de todo lo expuesto, que dicho legislador autonómico puede recrear, confiriéndola categoría contractual —de contrato normado, forzoso— a una situación de hecho dudosa y de vigencia limitadísima; según se afirma por las partes. No parece que sea el método más adecuado el seguido por esta Ley, que roza, en mi opinión, la corrección constitucional, dañándola.

Estas dudas, cuyo desarrollo sería largo y que en ningún caso van contra un sistema de protección correcto y eficaz a favor del arrendatario antiguo, son las que justificaron en la deliberación mi voto distinto al de la mayoría, en el sentido de ampliar las declaraciones de inconstitucionalidad a los otros preceptos impugnados e incluso a la Ley misma y con base en los argumentos expuestos, es decir, en la invasión de la competencia legislativa del Estado por infracción del artículo 149.1.8 de la Constitución, que no permite la regulación que se hace en la Ley impugnada. Todo ello, por supuesto, con mi respeto a la opinión mayoritaria.

Madrid, a veintiocho de septiembre de mil novecientos noventa y dos.—Firmado.—Carlos de la Vega Benayas.—Rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don José Gabaldón López a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad número 361/1987

Lamento disenter del parecer de la mayoría, no ciertamente en cuanto a la declaración de inconstitucionalidad del párrafo segundo del artículo 2 y del inciso final del párrafo 2 del artículo 3 de la Ley objeto del recurso, cuya decisión comparto, sino porque entiendo que ese mismo pronunciamiento de inconstitucionalidad debiera haberse extendido a los demás preceptos impugnados así como a los conexos; cuando menos, a aquellos de los que son necesaria consecuencia los declarados nulos.

Mi discrepancia se funda en las siguientes razones:

La competencia autonómica para «conservación, modificación y desarrollo» del Derecho civil foral o especial (art. 149.1.8 de la Constitución) no tiene, en la Comunidad Valenciana otro objeto que los arrendamientos históricos a que la Ley impugnada se refiere; es decir, un derecho precisamente civil y consuetudinario respecto del cual la citada Ley ha operado una mutación en el sistema de fuentes. A partir de su reconocimiento por la Administración autonómica, los arrendamientos que han persistido exclusivamente como costumbre, seguramente de varios alcances, formas y contenido diferentes, van a estar regidos por unos preceptos legales que, además reducirán toda aquella posible variedad a una normativa rígida y uniforme pero ahora con rango y fuerza de Ley, regulando aspectos sustanciales desde su duración (que se declara indefinida) hasta el derecho sucesorio; convirtiendo así una institución de origen consuetudinario contractual en una normativa legal, seguramente reductora, que extravasa el alcance del precepto constitucional citado al introducir un derecho formulado por la Ley en una Comunidad donde existe solamente un derecho consuetudinario, lo cual dista de la conservación, modificación o desarrollo del Derecho existente.

Mas, para esta operación transformadora, la Ley utiliza un medio radicalmente contrario a la Constitución.

Pese a que la Ley, según dice expresamente su artículo 1, tiene por objeto «regular, como institución propia del Derecho civil valenciano los arrendamientos históricos constituidos desde tiempo inmemorial y regidos por la costumbre», no establece lo que sería adecuado a ese doble carácter (Derecho civil, regulado por la costumbre), es decir, la exigencia de su prueba y reconocimiento ante los Tribunales civiles. Lejos de ello exige que sean «objeto de reconocimiento» mediante declaración ante la Administración Agraria autonómica (art. 2.1), el cual se logra mediante un dictamen pericial (art. 3) sin ninguna referencia a la prueba del contenido de los contratos, usos o costumbres de donde traen causa, y cuyo reconocimiento determina la aplicación de un régimen legal que abarca como antes se dice desde la norma de duración indefinida (art. 4) hasta el régimen sucesorio (art. 9) y sin la menor atención al origen o cláusulas pactadas o perpetuadas por la costumbre que constituyen el verdadero Derecho civil consuetudinario a conservar.

Parece evidente que el reconocimiento por la Administración de la existencia de un contrato civil entre partes, determinante de todas unas consecuen-

cias que afectan no sólo a quien solicitó aquel acto, sino a los demás titulares de la relación jurídica, quienes además pueden ver modificado el contenido de los derechos que la costumbre o el pacto les confería, no es una actividad propia de la Administración, sino una potestad de intervención que esa Ley le otorga más allá de sus propias facultades, invadiendo las que son propias de la Jurisdicción (art. 117.3 de la Constitución), puesto que función jurisdiccional es la que resuelve conflictos de intereses privados en la esfera del Derecho civil; y ese es el efecto propio del reconocimiento administrativo de los contratos de arrendamiento históricos.

La impugnación, primero en vía administrativa y luego ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que ha invalidado la sentencia, no es sino una consecuencia de la atribución de aquella facultad de reconocimiento de los arrendamientos a la Administración mediante actos propios que, sin embargo, no pueden estar sometidos al Derecho administrativo porque resuelven sobre derechos civiles de los particulares.

Se pone así de manifiesto la infracción de los artículos 117.1, inciso primero, y 117.3 de la Constitución, así como el 24.1 y 2, en cuanto otorgan a los particulares el derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces ordinarios, o sea, los del orden jurisdiccional a quienes la Ley general atribuye el conocimiento de los conflictos y cuestiones según su naturaleza objetiva.

A esta afirmación no se opone lo razonado en la STC 21/1986 (fundamento jurídico 2.º), puesto que lo allí legitimado como no contrario al artículo 24 es el establecimiento de «una vía previa administrativa... para el acceso a la jurisdicción ordinaria... que no impide el acceso a ésta ni supone que la Administración de la Seguridad Social sustituya a los órganos jurisdiccionales...», supuesto evidentemente distinto del aquí contemplado, en el cual la Administración va a definir, al reconocer la existencia de cada arrendamiento, toda la constelación de derechos y obligaciones que lo integran.

La limitación del *petitum* formulado en el suplico de la demanda a los artículos 2.2, 3.2, 9 y disposición transitoria (que venía condicionada por el Acuerdo del Consejo de Ministros de entablar el recurso) no sería obstáculo para dictar un fallo que, además de anular todos los mencionados, extendiese la declaración de inconstitucionalidad a algunos otros preceptos, sobre todo a aquellos cuya conexión con los directamente impugnados es evidente por constituir su causa inmediata, caso en el cual se hallan, por lo menos, los artículos 2 y 3 (ambos en su integridad), 4 y 10. Así lo permite el artículo 39.1 de la Ley reguladora de este Tribunal.

Madrid, a veintiocho de septiembre de mil novecientos noventa y dos.—
Firmado.—José Gabaldón López.—Rubricado.