

## Reforma a las locaciones: el impacto de la Ley 27551

Autor:

Hernández, Carlos A.

Cita: RC D 2862/2020

### Subtítulo:

Primera parte

### Encabezado:

El autor analiza la reforma que introdujo la Ley 27551 al sistema de locaciones, advirtiendo que esta busca situar a las normas locativas del Código Civil y Comercial en un contexto diferente, a través de disposiciones complementarias que no sólo se ocupan de temas de coyuntura, sino de otros más estratégicos que intentan construir políticas públicas de acceso y permanencia a las locaciones sociales, como además facilitar consensos para las tensiones que pudieran generarse entre las partes.

### Sumario:

1. Codificación y descodificación en el ámbito de las locaciones - El impacto de la Ley 27551. 2. Las locaciones paritarias, por adhesión y de consumo en el régimen vigente.

### Reforma a las locaciones: el impacto de la Ley 27551

#### 1. Codificación y descodificación en el ámbito de las locaciones - El impacto de la Ley 27551

El Código Civil y Comercial (CCC) recodificó el régimen de las locaciones, al derogar a la Ley 23091 de "Locaciones urbanas" (LU). Para la regulación el codificador siguió el esquema que ha utilizado para la tipificación de los contratos en particular, ceñida a los aspectos nucleares de cada negocio.

Esa es la razón por la cual el CCC simplificó el extenso entramado de normas preexistentes, las que abrogó en su gran mayoría, para concentrarse en las cuestiones más generales y en aquellas que exigían un tratamiento expreso. Se ocupa del contrato de "locación" a partir del artículo 1187. Lo hace mediante siete Secciones. La secuencia es la siguiente: Sección 1ª "Disposiciones generales"; Sección 2ª "Objeto y destino"; Sección 3ª "Tiempo de la locación"; Sección 4ª "Efectos de la locación", que se desagrega en tres Parágrafos, 1 "Obligaciones del locador", 2 "Obligaciones del locatario", y 3 "Régimen de Mejoras"; Sección 5ª "Cesión y sublocación"; Sección 6ª "Extinción", y Sección 7ª "Efectos de la extinción".

La Ley 27551 ha preservado la estructura antes transcrita. Su conformación habla por sí misma: Título I "Reformas al Código Civil y Comercial"; Título II "Regulación complementaria de las locaciones"; Título III "Programa Nacional de Alquiler Social"; y Título IV "Métodos alternativos de resolución de conflictos".

Es ostensible que la reforma busca situar a las normas locativas del CCC en un contexto diferente, a través de disposiciones complementarias que no sólo se ocupan de temas de coyuntura, sino de otros más estratégicos que intentan construir políticas públicas de acceso y permanencia a las locaciones sociales, como además facilitar consensos para las tensiones que pudieran generarse entre las partes.

Se precisa que el texto modifica diez (10) artículos del CCC (arts. 75, 1196, 1198, 1199, 1201, 1203, 1209, 1221, 1222 y 1351), al que incorpora también dos (2) normas bajo la técnica de la novelación (arts. 1204 bis; 1221 bis). Luego trae once (11) disposiciones especiales -incluyendo la relativa al derecho transitorio-, concernientes a aspectos privados y públicos del régimen locativo, que quedan como legislación que complementa al CCC.

---

Se ha retornado a un estadio de "descodificación"<sup>[1]</sup>, aunque diferente a la de otros tiempos. Por de pronto, el propósito es acotado o parcial. Sin embargo, la asimetría más importante que tiene con la Ley 23091 radica en que ésta importó un fraccionamiento muy claro entre el régimen general de las locaciones, que quedaba en el Código Civil derogado (CC), y las urbanas, de las que se ocupaba la ley especial, lo que no sucede en el derecho vigente.

En el cuerpo del CCC sigue concentrándose el núcleo de toda la regulación de las locaciones, sea que se trate de cosas muebles, universalidades jurídicas e inmuebles, y dentro de estas últimas, las relativas a destinos habitacionales u otros diferentes. La "descodificación" apunta en menor medida a temas contractuales, poniendo énfasis en las cuestiones tributarias, administrativas y procesales.

En relación a la locación en sí, es elocuente que capta cuestiones que, por distintas razones, no parece apropiado incluir en el CCC. El "Título II" de la Ley 27551, alude a las garantías (art. 13); a los ajustes (art. 14); a la consignación del canon (art. 15); y a la registración tributaria de los contratos (art. 16). Cada caso parece explicar el por qué de su exclusión. Así, la mayoría de las garantías reenvían a una "reglamentación" (párrafo final del art. 13), lo que da cuenta de una norma incompleta que -al menos en gran medida- no parece operativa. En otro orden, los ajustes que se validan son disruptivos en el sistema de Derecho Privado, al profundizar la crisis de la prohibición general de indexar que aún informa a buena parte de los contratos<sup>[2]</sup>, no sin tensiones crecientes en el campo judicial<sup>[3]</sup>. La consignación del precio locativo remite a las normas procesales locales. Y finalmente, la declaración del contrato ante la Administración Federal de Ingresos Públicos de la Nación (AFIP) exorbita las fronteras del Derecho Privado.

Los otros Títulos de la reforma persiguen sumar otros enfoques ligados a la solución de conflictos o a la instrumentación de políticas públicas, en particular, concernientes a la variante del alquiler social.

Emerge un microsistema, que lejos de hacer perder protagonismo al CCC, se integra con éste para la afirmación de los derechos fundamentales y humanos implicados, resultando aplicable el diálogo de fuentes que aporta el artículo 1 del CCC, convirtiéndose en una nueva manifestación del derecho de los contratos constitucionalizado<sup>[4]</sup>.

## **2. Las locaciones paritarias, por adhesión y de consumo en el régimen vigente**

Las normas especiales sobre las locaciones deben ser comprendidas junto con los principios y reglas generales que informan a la moderna "teoría del contrato" que consagra el CCC. Allí aparecen algunas claves con las cuales deben ser interpretadas las normas especiales de cada negocio.

El contrato como categoría jurídica presenta una clara unidad que resulta de la definición que brinda el artículo 957 CCC, que lo define como *"... el acto jurídico mediante el cual dos o más partes manifiestan su consentimiento para crear, regular, modificar, transferir o extinguir relaciones jurídicas patrimoniales"*. El mismo puede ser expresión de un acuerdo paritario que supone el despliegue de la plena autonomía privada, del resultado de una voluntad formada bajo el esquema de predisposición-adhesión (art. 984), o de una relación que vincula a un proveedor con un consumidor (art. 1093).

Esta es la matriz que se hace presente para determinar el alcance de cada contrato celebrado, y a la que no escapa la locación.

El repaso de las normas locativas del CCC, incluso de las reformadas, demuestra que de manera general, el Codificador y ahora la reforma, prescinden de efectuar encuadramientos apriorísticos sobre el modo bajo el cual la locación puede formalizarse, y de las proyecciones que deben dárseles a sus reglas.

A veces las locaciones relacionan a personas humanas o jurídicas de similar poder negocial, que configuran el acuerdo con cierto nivel de autonomía. En muchos otros casos, el locador predispone el clausulado del contrato valiéndose o no de condiciones generales, no faltando los supuestos en los cuales el arrendador es un proveedor que se vincula con un consumidor que intenta satisfacer necesidades personales o de su grupo familiar o social.

---

En las locaciones celebradas por adhesión se aprecia con intensidad el debate sobre el alcance que esta figura tiene en el CCC. El artículo 984 expresa que *"El contrato por adhesión es aquel mediante el cual uno de los contratantes adhiere a cláusulas generales predispuestas unilateralmente, por la otra parte o por un tercero, sin que el adherente haya participado en su redacción"*. Al respecto se ha dicho que *"Para una interpretación ajustada al texto del precepto, sólo hay contrato por adhesión cuando el contratante adhiere a las 'cláusulas generales' unilateralmente predispuestas. La 'generalidad', en este contexto, significa que las cláusulas son comunes a una pluralidad -habitualmente indeterminada, aunque no necesariamente-, de contratos a celebrarse con una pluralidad de sujetos"*[5]. Sin embargo allí mismo se reconoce que el centro de gravedad de estos contratos reside en la falta de discusión del contenido a consecuencia de la asimetría negocial, lo que ha llevado a propugnar una hermenéutica más finalista que postula que *"La referencia explícita a la categoría del contrato por adhesión a cláusulas generales predispuestas, no puede vérselo como negación de la predisposición sin condiciones generales de contratación"*[6]. Tomar partido sobre el particular tiene una enorme significación en las locaciones, donde la vinculación entre la predisposición y las condiciones generales de contratación no siempre se da, pese a que no puede negarse que es un área habitualmente marginada de la negociación por imperio del diferente poder negocial que tienen los contratantes.

Es importante recordar que el CCC al regular la categoría o modalidad del contrato por adhesión, se ocupa del control de incorporación de las cláusulas generales predispuestas (art. 985) -que aspira a la transparencia en la formación del contrato-, de las cláusulas abusivas (art. 988 y 989), y de las reglas especiales de interpretación (arts. 986 y 987).

Por su parte, las locaciones de consumo pueden atrapar a cosas muebles -vg. automotores con fines de turismo-, o inmuebles. En estas últimas el carácter de destinatario final del consumidor (art. 1, Ley de Defensa del Consumidor 'LDC' - art. 1092, CCC) se expresa en la "adquisición" (art. 1093, CCC) de derechos personales destinados a vivienda. No está alcanzado quien los adquiere para integrarlos de modo directo a un ciclo productivo[7], aunque frente al destino mixto la aplicación dependerá del principio de accesoriedad -será importante determinar el destino principal-, y el de protección del consumidor, de acuerdo a las circunstancias.

Una situación más polémica se presenta cuando el locador es una persona humana que se vale de un profesional, que actuando en su nombre, formaliza la locación[8]. En el agregado al despacho 3 de la Comisión N° 9 de las XXII Jornadas Nacionales de Derecho Civil y 5to. Congreso Nacional de Derecho Civil (Universidad Nacional de Córdoba - 2009) se sostuvo que *"A los fines de determinar la noción de proveedor, excepcionalmente, podrá considerarse que es proveedor quien se vale de un profesional para ofrecer productos y servicios en el mercado y, en consecuencia, quedar sujeto al estatuto de defensa del consumidor"*[9].

El ingreso al sistema de protección del consumidor, conlleva infinidad de efectos, muchos de los cuales han sido aplicados por la jurisprudencia. Entre los más importantes están las prácticas abusivas -con su consiguiente impacto sobre los daños punitivos- (art. 8, LDC y arts. 1196 y ss., CCC); la información[10] y la publicidad[11] (art. 4 y 8, LDC, y 1100 y ss., CCC); el régimen de cláusulas abusivas (art. 37, LDC y 1117 y ss., CCC), y las normas sobre derecho transitorio (art. 7, CCC). A ello se añaden las reglas sobre tutela administrativa y procesal del consumidor, que son una lógica derivación de los derechos fundamentales una "tutela efectiva"[12], en concordancia con la "Declaración Universal de Derechos Humanos" (art. 8), y la "Convención Americana sobre Derechos Humanos" (art. 25).

[1] Irti, Natalino, "La edad de la descodificación", José María Bosch Editor S.A., Barcelona, 1992.

[2] Antes de la Ley 27551 era posible aplicar mecanismos de actualización: las deudas en moneda extranjeras pesificadas en el 2002 -mediante CER o CVS-; las autorizadas en el marco del DNU 95/2002; y los créditos UVI y UVA. Ver Ossola, Federico, en Lorenzetti, Ricardo L, Código Civil y Comercial Explicado. Obligaciones y Contratos, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 2020, T. I, pág. 88.

[3] En una interesante sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires en

---

la causa "Vera, Juan Carlos contra Provincia de Buenos Aires Daños y perjuicios", fallada el 18 de Abril de 2018 se dijo que "... el cálculo del crédito a valores actuales, pese a no identificarse con las operaciones estrictamente indexatorias, se asemeja a ellas en cuanto evidencia una respuesta frente al impacto negativo de factores económicos notorios, como los derivados de las altas tasas de inflación experimentadas a partir de la pasada década, sobre todo al promediar su segunda mitad. Una etapa en la cual, en adición a lo ya señalado en orden a lo dispuesto en el art. 772 del Código Civil y Comercial, la agregación de distintos antecedentes normativos ha venido a reconfigurar el panorama regulatorio en la materia, morigerando la estrictez del régimen previsto en los arts. 7 y 10 de la Ley 23928 (ratificado por la Ley 25561, con sus reformas) a favor de una creciente flexibilidad, por cuya virtud se abren paso considerables excepciones expresas que consagran la inaplicabilidad de tales textos -preferentemente para grandes operaciones financieras (v.gr. Leyes 26313; 26547, art. 4; 27249; 27271, art. 6; 27328, art. 31 inc. "d"; Decretos PEN 905/2002, art. 2; 1096/2002, art. 1; 1733/2004, art. 1; 146/2017, art. 5)- o bien se modulan sus alcances prohibitivos (v. Decreto PEN 1295/2002, derogado por el Decreto 691/2016, cuyo considerando octavo alude al "aumento generalizado de los precios", entre muchos otros textos)" (Ver voto del Dr. Soria que hizo mayoría). Más recientemente, el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, Sala Civil y Comercial, en autos "Moltoni, Juan Luis c/ Netoc S.A. s/ Abreviado - Consignación de alquileres - Recurso de inconstitucionalidad", del 03/12/2019, sostuvo que "La sentencia que declaró la inconstitucionalidad de los arts. 7º y 10 de la Ley 23928, texto según Ley 25561, en cuanto prohíben la actualización monetaria y, también, la validez de las disposiciones incluidas en una locación comercial que permitían la indexación del canon locativo, debe confirmarse, pues la aplicación de aquellas en el caso conduce a una respuesta jurídica inequitativa que desampara al locador, enriquece indebidamente al deudor -que consignó a valores históricos- y carece de toda razonabilidad, máxime cuando en el caso no resulta jurídicamente posible utilizar el interés por mora como mecanismo indirecto de corrección"; L.L. Cita Online Cita Online: AR/JUR/51563/2019. Puede verse el rico comentario de Márquez, José Fernando, titulado "cuando la prohibición de actualizar es inconstitucional", SJA 03/06/2020, 30 - JA 2020-II.

- [4] Se trata de un fenómeno que se sitúa de modo amplio en el campo del Derecho Privado. Ver a Lorenzetti, Ricardo L., Las normas fundamentales de Derecho Privado, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1995; Rivera, Julio C., La constitucionalización del Derecho Privado en el Proyecto de Código Civil y Comercial, en Rivera, Julio C (Director) - Medina, Graciela (Coordinadora), Comentarios al Proyecto de Código Civil y Comercial de la Nación, Abeledo Perrot, Bs. As., 2013, pág. 1 y ss.
- [5] De Lorenzo, Federico, en Lorenzetti, Ricardo L, Código Civil y Comercial Explicado. Obligaciones y Contratos, op. cit., T. I, pág. 462.
- [6] Hernández, Carlos A., en Nicolau, Noemí L. y Hernández, Carlos A. (Directores), Frustagli, Sandra A. (Coordinadora), Contratos en el Código Civil y Comercial de la Nación, Thomson Reuters - L.L., Buenos Aires, 2016, pág. 127.
- [7] Con ese alcance se dijo que "El contrato de locación que tuvo por objeto la locación del inmueble en el cual se instaló una de las seis bocas de expendio de productos elaborados en la planta procesadora de propiedad de empresa de la locataria, no puede entenderse ajena a ese ámbito profesional, carácter que la excluye del concepto de consumidora"; "Romanini, Élica E. c/ Gallasti y Sutil, Dora", Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial y Contencioso-administrativo de 1ª Nominación de Río Cuarto 1ª, 15/12/2010, L.L., Cita online 70067619.
- [8] Nadie duda de la responsabilidad que puede caberle al intermediario que desborda su rol. Así, en una causa generada a partir de un conflicto habido con un contrato de locación -cuya resolución se pretendía-, el consumidor demandó a la inmobiliaria pero no al locador, razón por la cual el precedente juzgó el actuar de aquélla y dijo que "Cuando el corredor no se desempeña en su función específica de intermediación entre las partes, sin representación de ninguna de ellas, sino como verdadero prestador profesional de servicios, suscribiendo los contratos por sí mismo -presumiblemente con mandato del propietario del inmueble, aunque muchas veces eso no se consigna en el contrato- se está frente a un proveedor en los términos del artículo 2 de la Ley

---

24240, sin que el empresario pueda ampararse en la excepción del segundo párrafo de la citada norma", "Santonja, Diego Martín y Otra c/Atilio O. Salas Inmobiliaria S.R.L. s/ sumarísimo", Cámara de Apelaciones de Circuito de Santa Fe, 27/10/2016, L.L., Cita online AR/JUR/107821/2016. Aunque la sentencia no esclarece el conflicto que se señala en el texto, sí toma partido sobre la aplicación de la LDC a los profesionales liberales que fuera de su experticia asumen roles típicos de una gestión de administración -administración de propiedades o consorcios-.

- [9] <https://jndcbahiablanca2015.com/wp-content/uploads/2014/01/Ed-antiores-26-XXII-Jornadas-2009.pdf> Márquez, José F. y Calderón, Maximiliano, "La tutela del consumidor de los derechos de uso y goce de un inmueble. La locación y la Ley 24240", RDPC, N° 2004-2, p. 293 y ss; Hernández, Carlos A. y Frustagli, Sandra A., "Locación y leasing" en Nicolau, Noemí L. y Hernández, Carlos A. (Directores), Frustagli, Sandra A. (Coordinadora), Contratos en el Código Civil y Comercial de la Nación, op. cit., pág. 627.
- [10] Se ha dicho que "... siempre con el objetivo de señalar aquellas cuestiones reguladas por el derecho común, resta destacar que dada la íntima relación entre el contrato de corretaje y uno alcanzado por las previsiones de la Ley de Defensa al Consumidor -locación de inmuebles-, adquiere preponderancia la información que debe estar a disposición del inquilino sobre el negocio de consumo ofertado, así como la pertinente para distinguir un contrato del otro y, en su caso, los derechos que le asisten para evitar el perfeccionamiento de uno sin frustrar la concreción del otro (cfr. arts. 42 CN, 46 CCABA, arts. 2° y 4° de la de la Ley 24240 y Ley 2340"; "Centro de Corredores Inmobiliarios de la Ciudad de Buenos Aires - Asociación Civil y otros c/ GCBA s/ Amparo - otros", Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Sala II, 04/04/2019, L.L., Cita Online AR/JUR/3636/2019.
- [11] En una locación mobiliaria conexas a un contrato de transporte aéreo con fines turísticos se dijo que "La línea aérea que realizó una oferta promocional en el alquiler de automóviles condicionada a la compra de un boleto como el adquirido por el accionante y sujeto a cláusulas de disponibilidad de unidades que permanecieron ocultas es responsable por las consecuencias del incumplimiento del compromiso asumido, pues, al tratarse de un acuerdo entre terceros, no le era oponible al pasajero, quien no tuvo la oportunidad de considerar cuál era la verdadera opción para obtener el beneficio, y la solución es acorde a la credibilidad y buena fe contractual protegida por el art. 42 de la Constitución Nacional, al estándar ético del art. 953 del Código Civil, a la Ley 22802 y a la Ley 24240", "Mondelli, Juan Ignacio y otro c/ Aerolíneas Argentinas S.A. s/ Incumplimiento de contrato", Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, Sala I, 01/10/2015, L.L., Cita Online: AR/JUR/64482/2015. El precedente hizo también aplicación del daño punitivo.
- [12] Sahian, José Humberto, ha dicho con acierto que "El genérico derecho a la tutela efectiva (esencial, pero no exclusivamente judicial) cuenta con todo un complejo normativo de garantías en los diferentes instrumentos de defensa de los derechos humanos, y ha merecido una intensa protección por parte de los tribunales de aplicación de éstos", Dimensión constitucional de la tutela a los consumidores, Thomson Reuters-L.L., Buenos Aires, 2017, pág. 353.