

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**4079** Pleno. Sentencia 26/2025, de 29 de enero de 2025. Recurso de inconstitucionalidad 5514-2023. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, legislación civil y procedimiento administrativo común; principios de autonomía local y autonomía financiera de las comunidades autónomas; derechos a la propiedad y a la tutela judicial efectiva: pérdida parcial de objeto del proceso en los preceptos legales declarados inconstitucionales y nulos por la STC 79/2024, de 21 de mayo; nulidad parcial de los preceptos legales que regulan la inadmisión de las demandas que pretendan la recuperación de la posesión de una finca cuando el demandante tenga la condición de gran tenedor; extensión de los efectos de la declaración de nulidad al precepto que enumera los documentos que deben acompañar a las demandas ejecutivas. Votos particulares.

ECLI:ES:TC:2025:26

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5514-2023, promovido por 136 diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra los arts. 15.1 b), c), d) y e); 16.1 d); 18.2, 18.3, 18.4; 27.1, 27.3; 28.1 b), c) y d); 29.2; 31.1 y 31.2; la disposición adicional tercera; la disposición final primera apartado 3, la disposición final cuarta, la disposición final quinta apartado 2 y la disposición final quinta apartado 6 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Han comparecido el Congreso de los Diputados, el Senado y el Gobierno de la Nación, habiendo formulado alegaciones este último. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Segoviano Astaburuaga.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el registro de este tribunal el día 23 de agosto de 2023, el procurador de los tribunales don Manuel Sánchez-Puelles y González-Carvajal, actuando en nombre y representación de 136 diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, interpuso, con la firma como comisionado de don Jaime Eduardo de Olano Vela, recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 15.1 b), c), d) y e); 16.1 d); 18.2, 18.3, 18.4; 27.1, 27.3; 28.1 b), c) y d); 29.2; 31.1 y 31.2; la disposición adicional tercera; la disposición final primera apartado 3,

la disposición final cuarta, la disposición final quinta apartado 2 y la disposición final quinta apartado 6 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (en adelante, Ley 12/2023). Esta ley fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 124, de 25 de mayo de 2023.

2. El recurso de inconstitucionalidad centra mayoritariamente sus quejas en la vulneración de la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1.3 CE en relación con el art. 149.1.1 y 13 CE). Dicha impugnación se dirige contra los preceptos siguientes: 15.1 b), c), d) y e); 16.1 d); 18.2, 18.3, 18.4; 27.1, 27.3; 28.1 b), c) y d); 29.2 y la disposición adicional tercera de la Ley 12/2023. Algunos de estos artículos son también recurridos por otros motivos de diversa naturaleza, así: por infracción del principio de autonomía local (arts. 137 y 140 CE) en el caso del art. 15.1 c) de la Ley 12/2023; por vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE) en lo que se refiere al art. 18.2, 18.3, 18.4 y la disposición adicional tercera de la Ley 12/2023; y por infracción del principio de autonomía financiera de las comunidades autónomas (art. 156.1 CE) respecto del art. 27.3 de la Ley 12/2023.

De naturaleza competencial es también la impugnación dirigida contra el art. 31 de la Ley 12/2023, en este caso por entender infringido el art. 149.1.8 CE referido a la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil y bases de las obligaciones contractuales.

Finalmente, a los anteriores motivos se añaden otros de índole sustantiva, como son los relativos a la vulneración del derecho de propiedad (art. 33 CE) que se atribuye a la disposición final primera apartado tercero de la Ley 12/2023, y la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) que se imputa a la disposición final quinta, apartados 2 y 6, de la Ley.

3. Siguiendo, pues, en lo sustancial, el orden expositivo empleado por los recurrentes, pueden sintetizarse las tachas de inconstitucionalidad contempladas en la demanda de la siguiente manera:

a) Comenzando por el art. 15.1 b), argumentan los recurrentes que el precepto insta la promoción de una determinada tipología edificatoria en la ordenación territorial y urbanística, que incide directamente en la competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia de urbanismo, al suponer una afectación directa a las políticas de ordenación de las ciudades y al modelo de ordenación del territorio que cada autonomía quiera diseñar en ejercicio de sus competencias.

Señalan, con cita de las SSTC 61/1997, de 20 de marzo, y 164/2001, de 11 de julio, que el precepto impugnado no es amparable en los títulos competenciales exclusivos del Estado ex art. 149.1.1 y 13 CE. En cuanto al primero, por cuanto no se pretende la delimitación de las facultades del derecho de propiedad, ni el establecimiento de posiciones jurídicas esenciales sobre el contenido y ejercicio del derecho, sin que el Estado, en virtud del art. 149.1.1 CE pueda configurar el modelo de urbanismo que la comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias pretenda diseñar, como tampoco definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales; en cuanto al segundo, por cuanto la regulación contenida en el precepto impugnado no supone ni contiene líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, al no implicar la aplicación de medidas de fomento y promoción de la construcción como sector económico relevante para la economía ni estar destinada a la promoción del empleo ni tener relevancia sobre él. En definitiva, sostienen, que lo que se pretende a través de este precepto es efectuar una orientación del diseño urbanístico de las ciudades.

b) En relación con el art. 15.1 c), se afirma en la demanda que la regulación establecida por este precepto elimina cualquier margen de actuación de las

comunidades autónomas sobre las reservas de suelo ya efectuadas para vivienda sujeta a un régimen de protección pública, impidiéndoles modificar su calificación de tal, petrificando la norma autonómica correspondiente, lo que, a su juicio, constituye una injerencia directa y frontal sobre el sentido y contenido de la normativa autonómica en materia de urbanismo y ordenación del territorio, que no cabe entender encuadrado en el art. 149.1.1 CE dado que no establece un estatuto de la propiedad urbana, no delimita las facultades propias del derecho a la propiedad urbana, ni fija condiciones que guarden una estrecha relación directa e inmediata con los derechos reconocidos por la Constitución.

El art. 15.1 c) es también combatido, como se ha dicho, por considerar que infringe el principio de autonomía local (arts. 137 y 140 CE). A criterio de los recurrentes, el precepto elimina cualquier margen de actuación no solo de las comunidades autónomas sino también de las entidades locales, al impedir la modificación de un suelo como de reserva para vivienda sujeta a un régimen de protección pública, salvo en casos excepcionales en que el instrumento de ordenación urbanística justifique la innecesariedad de este tipo de viviendas o la imposibilidad sobrevenida de dicho destino.

Con base en lo anterior, se razona que al delimitar el art. 137 CE el ámbito de autonomía de las distintas administraciones territoriales circunscribiéndolo a la gestión de sus respectivos intereses y siendo el urbanismo un ámbito de interés municipal preferente, de acuerdo con el art. 25.2 d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, la regulación cuestionada petrifica la norma autonómica que establece la reserva de suelo y también el instrumento de planeamiento que la contemple y aplique, anulando, por tanto, cualquier margen de la entidad local competente para la modificación de esta reserva en el instrumento de planeamiento correspondiente, sin que pueda invocarse la concurrencia de intereses supramunicipales cuya tutela o promoción corresponda al Estado, dado que mediante esta regulación se invade la competencia autonómica en materia de urbanismo.

c) En lo que hace al art. 15.1 d), argumentan los recurrentes que este precepto predetermina y condiciona sustancialmente la política de urbanismo de las comunidades autónomas al obligarlas a destinar un porcentaje significativo de suelo al régimen de protección pública de alquiler, agotando las opciones de desarrollo normativo por las comunidades autónomas e imponiendo un modelo concreto, específico y uniforme de protección pública de la vivienda. En tal sentido, se argumenta que el alquiler no es el único régimen de protección pública de la vivienda, por lo que no es el único modo de favorecer o promover el ejercicio del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, de acuerdo con el art. 47 CE, pudiendo las comunidades autónomas, en ejercicio de sus competencias, optar por otros sistemas de promoción o modelos de otorgamiento del uso y disfrute de la vivienda distintos del arrendamiento, tales como créditos, ayudas o garantías.

d) En cuanto al art. 15.1 e) se señala en la demanda que este precepto dispone que el suelo obtenido en cumplimiento del deber regulado en el art. 18.1 b) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLRU), deberá destinarse necesariamente a la construcción y gestión de viviendas sociales o dotacionales y no podrá sustituirse por ningún otro uso público o de interés social ni por otras formas de cumplimiento del deber, salvo que se acredite la necesidad de destinarlo a otros usos de interés social, entendiendo los recurrentes que esta norma no tiene por objeto una planificación general de la actividad económica, sino una regulación directa del destino de los bienes integrados en el patrimonio municipal del suelo, agotando por completo las posibilidades de intervención del Estado al amparo del art. 149.1.13 CE e inmiscuyéndose en las competencias de las comunidades autónomas en materia de urbanismo y vivienda.

e) Respecto de la impugnación del art. 16.1 d), el precepto en cuestión, señalan los recurrentes, establece una calificación permanente de las viviendas protegidas cuando se ubiquen sobre suelos destinados a algún régimen de protección pública, en tanto que, de no estar ubicadas en dichos suelos, la calificación permanente puede exceptuarse, de

existir causa justificada y motivada. Al respecto, se argumenta en el recurso que la doctrina constitucional faculta al Estado a que, al amparo del art. 149.1.13 CE, pueda establecer un plan de ayudas para fomentar y promover el acceso a la vivienda y, en el marco de dicho plan, pueda establecer una calificación permanente o sujeta a plazos prolongados de duración, pero lo que no ampara dicho título competencial, a juicio de los recurrentes, es la imposición, como haría el precepto cuestionado, de una calificación permanente o sujeta a prolongados períodos de duración, salvo excepcionales y motivadas circunstancias, sobre todas las viviendas protegidas, y con independencia de cuál sea la administración pública que ejerza la acción de fomento del derecho a la vivienda. Así, reiteran, el precepto vulneraría la competencia de las comunidades autónomas en materia de vivienda al no encontrar acomodo en la competencia exclusiva del Estado en la fijación de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, pues el art. 149.1.13 CE ampara disposiciones estatales con incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, debiendo ser interpretado dicho título competencial de forma estricta cuando concorra con una materia o un título competencial más específico, citando, a tal efecto, la STC 21/1999, de 25 de febrero.

f) En lo atinente al art. 18 en sus apartados 2, 3 y 4 y a la disposición adicional tercera, se aduce en la demanda que el referido precepto, con objeto de regular la declaración de las denominadas «zonas de mercado residencial tensionado», fija en los apartados cuestionados las reglas a las que ha de sujetarse tal declaración, en tanto que la disposición adicional tercera prevé la revisión cada tres años de los criterios establecidos en el art. 18.3 para la declaración de una zona como de mercado tensionado. Partiendo de lo anterior, consideran los recurrentes que esta declaración de una zona como de mercado tensionado no se regula en la ley impugnada con la finalidad de «orientar las actuaciones públicas en materia de vivienda», en contra de lo establecido en el apartado 1 del artículo examinado, sino que conlleva la aplicación de consecuencias jurídicas recogidas en otros preceptos de la Ley –se citan los arts. 18.5, 19, 20, 24, 25.4 y 31, la disposición adicional segunda, la disposición final primera y la disposición final segunda–, que, ya se trate de medidas que afecten al derecho de propiedad (art. 33 CE), como de medidas de promoción del derecho a la vivienda, carecen de cobertura competencial dado que, en cuanto a las primeras, las condiciones básicas a las que se refiere el art. 149.1.1 CE hacen referencia al contenido primario del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales, debiendo tratarse de condiciones imprescindibles o necesarias para garantizar la igualdad, no pudiendo consistir en una igualdad formal absoluta; en tanto que, respecto de las segundas, invocando la STC 152/1988, de 20 de julio, el Estado no está legitimado para fomentar cualquier actividad en materia de vivienda, regulándola directamente, sino en tanto y en cuanto las medidas de fomento se justifiquen por razón de sus atribuciones sobre las bases de la planificación y la coordinación de la actividad económica, no siendo el caso de las medidas cuestionadas, al justificarse su pertinencia en el preámbulo de la Ley 12/2023 para «favorecer el equilibrio entre la oferta de vivienda y la necesidad de residencia habitual».

Sostienen igualmente los impugnantes que el referido artículo 18, en sus apartados 2, 3 y 4, establece una serie de reglas procedimentales con un grado de detalle máximo que excede asimismo la competencia del Estado en materia de procedimiento administrativo común, en virtud del art. 149.1.18 CE. Con tal fundamento, se alega que, de acuerdo con la doctrina constitucional que citan, las bases del procedimiento administrativo común no pueden alcanzar un grado tal de detalle que prácticamente impidan la adopción por parte de las comunidades autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo (STC 130/2013, de 4 de junio), siendo la competencia para establecer el régimen de los procedimientos administrativos especiales aplicable a las diversas formas de la actividad administrativa *ratione materiae*, conexas a las que, respectivamente, el Estado o las comunidades autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada

actividad o servicio de la administración (STC 227/1988, de 29 de noviembre), por lo que cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una comunidad autónoma, a esta le corresponde también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla (STC 33/2018, de 12 de abril).

g) Dentro de esta categoría de impugnación de tipo competencial se sitúa también la afectante a los arts. 27.1, 27.3; 28.1 b), c), d) y 29.2. Al respecto, se aduce en la demanda que los citados preceptos contienen normas de carácter obligatorio para las comunidades autónomas referidas tanto a la composición como a la gestión de los parques públicos de vivienda.

En cuanto a los preceptos relativos a la aludida composición (art. 27.1 y 27.3), se alega que imponen normas que suponen una extralimitación de la competencia exclusiva del Estado para la determinación de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y vulneran la competencia de las comunidades autónomas en materia de urbanismo, remitiéndose a lo declarado en la STC 61/1997, en la que, según afirman, se determinó que la concreción con carácter básico de los bienes que integran el patrimonio público del suelo no responde de forma inmediata y directa a la planificación general de la actividad económica, sino que constituye una regulación detallada que ha de quedar a la libre configuración de las comunidades autónomas, sin que quepa apreciar la concurrencia de ningún otro título competencial a favor del Estado.

En desarrollo de ello, se argumenta que el art. 27.1, al emplear el término «al menos» en la regulación de la composición de los parques públicos de viviendas, impone que cualquier parque público de viviendas de una comunidad autónoma deba estar compuesto necesariamente por los bienes fijados en él. En tanto que la extralimitación en que se incurre en el art. 27.3, que regula el destino de los ingresos procedentes de las sanciones impuestas por el incumplimiento de la función social de la propiedad como de los derivados de la gestión y, en su caso, enajenación de bienes patrimoniales de los parques públicos de viviendas, se aprecia en el preámbulo de la Ley, al expresarse que la finalidad de esta regulación es «evitar que vuelvan a repetirse indebidas enajenaciones del parque público de vivienda, y se establece un patrimonio separado en el que los ingresos obtenidos deberán destinarse siempre a la creación, ampliación, rehabilitación o mejora de los parques públicos de vivienda», considerando los impugnantes que dicha aseveración pone de relieve el desacuerdo político del Estado con la gestión autonómica del parque público de viviendas, pretendiendo su corrección y condicionamiento mediante la regulación del Estado en una materia en la que carece de competencia.

Los demandantes invocan igualmente la autonomía financiera de las comunidades autónomas (art. 156.1 CE) como principio infringido por el art. 27.3 de la Ley 12/2023, entendiendo que la reglamentación contenida en él resulta lesiva del aludido principio, al suponer una afectación obligatoria de recursos autonómicos, pues, con base en lo declarado en la STC 141/2014, de 11 de septiembre, no se limita a establecer que el producto de la enajenación de los bienes se destine a su conservación, administración y ampliación, sino que contiene un destino obligatorio del producto de la «gestión» y de los ingresos procedentes del ejercicio de la potestad sancionadora, regulando, pues, un destino obligatorio de los recursos de las comunidades autónomas a pesar de que la autonomía financiera de estas, en palabras de la STC 179/1987, de 12 de noviembre, supone la propia determinación y ordenación de los ingresos y gastos necesarios para el ejercicio de sus funciones.

Respecto de los artículos referidos a la gestión de los parques públicos de viviendas [arts. 28.1 b), c), d) y 29.2], se señala que los denominados «criterios orientadores de la gestión de los parques públicos de vivienda» que regula el art. 28.1 constituyen verdaderas obligaciones e imposiciones a las comunidades autónomas, carácter impositivo que se deduce también del art. 29.2 que, al regular el «destino de los parques públicos de vivienda», impone una única forma de uso y disfrute de los bienes integrados en los parques públicos: alquiler, cesión de uso o tenencia temporal. Por ello, se sostiene en la demanda, los preceptos examinados no encuentran cabida, de nuevo, en los títulos

competenciales 1 y 13 del art. 149.1 CE, al establecer un régimen jurídico cerrado y exhaustivo de los bienes integrados en los patrimonios públicos de vivienda, imponiendo a las comunidades autónomas reglas concretas sobre su administración, gestión y disposición. Así, se afirma que la controvertida regulación establecida en dichos preceptos, ni tiene incidencia directa e inmediata en la actividad económica o finalidad de coordinar la planificación económica general, ni se limita al establecimiento de una garantía básica del derecho a disfrutar de una vivienda digna, sino que absorbe y asume una regulación concreta de una determinada opción de la gestión y disposición de los bienes de los parques públicos de vivienda.

h) Los recurrentes consideran igualmente infringido el régimen de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en lo que hace a la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil y bases de las obligaciones contractuales, de conformidad con el art. 149.1.8 CE. A tal efecto, arguyen que el art. 31, bajo la rúbrica «[i]nformación mínima en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda», en sus apartados 1 y 2, impone al propietario de la vivienda que se encuentre en oferta determinadas obligaciones de información para la persona interesada en la compra de la vivienda que, al constituir obligaciones precontractuales, previas a la formalización del contrato de compraventa, se insertan en la determinación del régimen jurídico de este contrato, constituyendo materia de Derecho civil, sobre la que el Estado, ex art. 149.1.8 CE, tiene competencia «sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las comunidades autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan», como sobre las bases de las obligaciones contractuales.

Dicho lo anterior, entienden los impugnantes que la regulación contenida en los preceptos ahora objeto de examen, no respeta las competencias de las comunidades autónomas en materia de conservación, modificación y desarrollo de su Derecho civil propio, trascendiendo de la competencia del Estado en materia de Derecho civil como de las bases de las obligaciones contractuales, por cuanto, en primer término a raíz de la STC 132/2019, de 13 de noviembre, se adoptó un esquema bases-desarrollo que toma en consideración las instituciones que ya aparecieran recogidas en el ordenamiento autonómico a la entrada en vigor del texto constitucional, en su ordenación posterior, o bien tengan conexión con ellas, siendo así que el Derecho foral, en ejercicio de las competencias de las comunidades autónomas en materia de conservación, modificación y desarrollo de su Derecho civil foral propio, ha regulado especialidades forales relativas al contrato de compraventa y, en particular, a las obligaciones de información que corresponden al vendedor, y que, en consecuencia vedarían la competencia del Estado, citando así los casos de la Ley 3/2017, de 15 de febrero, del libro sexto del Código civil de Cataluña, relativo a las obligaciones y los contratos, y de modificación de los libros primero, segundo, tercero, cuarto y quinto, como de la Ley 1/1973, de 1 de marzo, por la que se aprueba la compilación del Derecho civil foral de Navarra.

Por otro lado, respecto del exceso en que se incurriría en relación con las bases de las obligaciones contractuales, con fundamento en lo expresado por este tribunal en la ya citada STC 132/2019, aducen los demandantes que el art. 149.1.8 CE en este punto alude a la competencia exclusiva del Estado en lo que se refiere al núcleo esencial de la estructura de los contratos y a los principios que deben informar su regulación, pero no así para regular concreta y detalladamente un determinado tipo contractual. Por ello, considera que la regulación contenida en el art. 31.1 y 2 de la Ley 12/2023 incurre en el mencionado exceso por no referirse a los principios desarrollados en los títulos I y II del libro IV del Código civil (CC), ni resulta esencial para preservar una estructura de relaciones contractuales con idéntica lógica interna, sino que se trata de regular obligaciones precontractuales exclusivamente atinentes al contrato de compraventa.

i) Es objeto también de reparo de constitucionalidad, en este caso por estimar lesionado el derecho de propiedad (art. 33 CE), la disposición final primera apartado 3, que, bajo la rúbrica «[m]edidas de contención de precios en la regulación de los contratos de arrendamiento de vivienda», añade al artículo 17 de la Ley 29/1994, de 24

de noviembre, de arrendamientos urbanos (LAU), dos nuevos apartados, 6 y 7, dirigiendo los recurrentes su queja únicamente contra el apartado 7.

Se relata en el recurso que el precepto controvertido impone a los contratos de arrendamiento de vivienda un límite máximo de renta conforme al sistema de índices de precios de referencia, cuando el propietario sea gran tenedor y la vivienda se encuentre situada en una zona declarada como mercado tensionado, así como a todos los propietarios de viviendas incluidas en zonas de mercado tensionado, aun no siendo grandes tenedores, si la vivienda no ha sido arrendada en los últimos cinco años.

A juicio de los recurrentes, tal regulación impone una limitación ab initio sobre una de las facultades esenciales que integran el derecho de propiedad, la facultad de disfrute, que excede del ámbito de la posible limitación de su contenido en atención a la función social de este derecho, conforme dispone el art. 33.2 CE, siéndole, por otro lado, aplicable la garantía del art. 53.1 CE de que la ley que desarrolle el ejercicio de este derecho «deberá respetar su contenido esencial».

En tal sentido, exponen que, conforme a diversos pronunciamientos de este tribunal –se citan, entre otras, las SSTC 37/1987, de 26 de marzo; 170/1989, de 19 de octubre; 89/1994, de 17 de marzo, y 204/2004, de 18 de noviembre– la determinación del contenido esencial de un derecho viene determinada por el elenco de facultades o posibilidades de actuación necesarios para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito, quedando rebasado cuando queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable, o lo despojan de la necesaria protección.

En línea con lo expuesto, con remisión a la doctrina constitucional en que se apoyan, aducen que la delimitación del contenido esencial del derecho de propiedad no puede suponer una absoluta libertad del poder público que llegue a anular la utilidad meramente individual del derecho, de modo que el límite se encontrará en no sobrepasar las barreras más allá de las cuales el derecho dominical y las facultades de disponibilidad que supone resulte reconocible en cada momento histórico y en la posibilidad efectiva de realizar el derecho.

Con base en ello, consideran que la nueva redacción dada al art. 17 LAU, concretamente en su nuevo apartado 7, limita la facultad de disfrute del arrendador, ínsita y consustancial al concepto mismo de derecho real de dominio de fijar, mediante acuerdo con el arrendatario, la utilidad económica del bien arrendado mediante la fijación de la renta, estando ante una norma de fijación directa y automática de la «merced arrendaticia», que desnaturaliza el derecho real de dominio al suponer una limitación esencial y determinante de una de sus facultades, sin precedentes en nuestro ordenamiento jurídico postconstitucional.

Por otro lado, partiendo de lo declarado en la STC 16/2018, de 22 de febrero, afirman que la función social del derecho de propiedad pugna con las facultades del propietario en el marco de una relación de adecuación, razonabilidad y equilibrio con el fin perseguido, por ello, en el presente caso, han de tomarse en consideración el interés perseguido por la norma impugnada, consistente en la promoción del acceso a la vivienda y, por otro lado, la determinante y sustancial limitación del derecho de propiedad y la quiebra de la autonomía de la voluntad, base de las obligaciones contractuales y directamente vinculada al reconocimiento de la dignidad de la persona como fundamento del orden político y de la paz social (art. 10 CE). De ello, se concluye que las medidas impuestas, y cuya constitucionalidad se cuestiona, no resultan imprescindibles pues existen otras medidas (fiscales, procesales, laborales, sociales) no invasivas del derecho de propiedad y de la autonomía de la voluntad destinadas igualmente a promocionar el acceso a la vivienda, sin que la Ley 12/2023 explicita la necesidad de las medidas adoptadas ni la ineficacia de otro tipo de medidas que pudieran encaminarse al objetivo de promocionar el acceso a la vivienda. Así, culminan señalando que la aplicación de la limitación de renta a grandes tenedores, en la definición dada por la propia ley, o a propietarios que, en el legítimo ejercicio de su facultad de uso y disfrute de su inmueble

no hayan arrendado su vivienda en los últimos cinco años, no encuentra una justificación objetiva y razonable en la norma ni apoyo en precepto constitucional alguno.

j) Por último, dirigen los recurrentes su censura de constitucionalidad contra la disposición final quinta, apartados 2 y 6, de la Ley 12/2023, que modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil (LEC), en el sentido de introducir dos nuevos apartados –6 y 7– al art. 439 y añadir un nuevo art. 655 bis, respectivamente. En ambos casos se entiende lesionado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), aunque en vertientes distintas; así, correlativamente, el derecho de acceso al proceso y el derecho a la ejecución de resoluciones judiciales firmes.

Respecto del apartado 2 de la disposición final quinta de la Ley 12/2023, exponen los demandantes que los nuevos apartados del art. 439 LEC, resultantes de la reforma efectuada por la Ley 12/2023 impugnada, regulan los requisitos para la admisión de la demanda interpuesta por un gran tenedor en los casos de los números 1, 2, 4 y 7 del apartado 1 del art. 250 LEC, referido al ámbito del juicio verbal, exigiéndose en el apartado 6 que se exprese si la parte demandada se encuentra o no en situación de vulnerabilidad económica, para cuya acreditación se establece el deber de aportar un documento que así lo pruebe, de vigencia no superior a tres meses, emitido, previo consentimiento de la persona ocupante de la vivienda, por los servicios autonómicos y locales competentes. Por dicha razón consideran los recurrentes que dicha norma hace depender la admisión de la demanda del cumplimiento de un requisito procesal ajeno a la voluntad y diligencia de las partes y que queda sine die en manos de la administración –autonómica o local– competente, sin establecerse un procedimiento, ni sujeción a plazo alguno, ni determinarse las consecuencias jurídicas de su falta de emisión.

Señalan que, aunque el precepto dispone que la acreditación de la vulnerabilidad económica del demandado también podrá realizarse, bien mediante declaración responsable de la parte actora de haber acudido a los servicios competentes en un plazo máximo de cinco meses de antelación a la presentación de la demanda, o bien mediante documento acreditativo de dichos servicios, con vigencia no superior a tres meses, en el que se indique que la persona ocupante no consiente expresamente el estudio de su situación económica, lo cierto es que, en cuanto a la primera alternativa, dicha declaración responsable, conforme al propio precepto, solo podrá formularse cuando la solicitud dirigida a los servicios competentes «no haya sido atendida» en el plazo de cinco meses, o «no hayan sido iniciados los trámites correspondientes» en el plazo de dos meses, no contemplándose, en cambio, el supuesto en que la administración ha iniciado los trámites correspondientes –cuya tramitación y plazo no se regula– pero no ha emitido el referido documento acreditativo, quedando, por tanto, aplazado sine die el acceso a la jurisdicción hasta que la administración emita el documento en cuestión. Esta falta de regulación del procedimiento y los plazos también se da, con iguales efectos, en el caso de la acreditación documental cuando la persona ocupante no consienta expresamente el estudio de su situación económica.

Por otro lado, conforme argumentan los recurrentes, el nuevo apartado 7 exige igualmente para la admisión de la demanda de un gran tenedor, en los mismos supuestos reseñados antes del ámbito del juicio verbal, y cuando la vivienda esté ocupada por una persona en situación de vulnerabilidad económica, que se acredite que la parte actora se ha sometido al procedimiento de conciliación o intermediación que, a tal efecto, establezcan las administraciones públicas competentes. Consideran los impugnantes que, aunque el precepto prevé que este requisito puede acreditarse mediante una declaración responsable, nuevamente esta posibilidad solo se prevé cuando la solicitud dirigida a los servicios autonómicos o locales competentes no ha sido atendida o no hayan sido iniciados los trámites correspondientes, en los respectivos plazos que se indican, por lo que no se contempla el caso en que sí se han iniciado dichos trámites.

Tales exigencias, consideran en síntesis los recurrentes, lesionan el derecho de acceso al proceso al haber entendido este tribunal (STC 114/1992, de 14 de septiembre) que el derecho reconocido en el art. 24.1 CE puede verse conculcado por aquellas



normas que impongan requisitos impositivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador.

Por ello, sostienen los impugnantes que en el presente caso la emisión por la administración competente del documento acreditativo de la vulnerabilidad económica del demandado, como requisito para admitir la demanda, es desproporcionado e irrazonable pues no es en absoluto necesario para el cumplimiento del fin que pretende alcanzar, incrustándose en el proceso de desahucio una intervención necesaria de un órgano administrativo para acreditar una situación –la vulnerabilidad económica del demandado– que puede acreditarse a través de cualquier medio de prueba por el propio demandado en su contestación a la demanda, conforme al art. 438 LEC.

Por otro lado, mantienen los recurrentes que la exigencia de acreditación de una conciliación obligatoria resulta igualmente desproporcionada e irrazonable pues, a la vista del preámbulo de la Ley 12/2023, con ella no se persigue la evitación del proceso sino el ejercicio de competencias de carácter social y de protección de la vivienda por las administraciones competentes, tratándose pues de competencias ajenas al proceso y cuyo ejercicio no ha de interferir en su desarrollo, máxime cuando la Ley 12/2023 no determina plazos máximos ni regula procedimiento alguno al respecto, pudiendo llevarse a cabo dichas funciones por los servicios competentes, con la sola alegación por el demandado de su situación personal y social, sin necesidad de interferir en el acceso al proceso del demandante ni afectar a la duración del proceso de una forma tan indeterminada y sustancial.

Finalmente, en opinión de los demandantes, el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes se vería conculcado por el nuevo art. 655 bis LEC, relativo a la subasta de bienes inmuebles, introducido por el apartado 6 de la disposición final quinta de la Ley 12/2023 recurrida.

En tal sentido, se aduce que el nuevo precepto resultante de la reforma prevé en su apartado 1 que, cuando el bien objeto de subasta sea un bien inmueble que sea la vivienda habitual del ejecutado y el acreedor sea una empresa de vivienda o un gran tenedor y no haya sido acreditado con anterioridad, deberá acreditarse por la parte actora antes del inicio de la vía de apremio, si el deudor se encuentra en situación de vulnerabilidad económica, previendo para ello análoga acreditación de dicho requisito que la prevista en el art. 439 LEC antes analizado, esto es, mediante documento acreditativo de dicho extremo emitido por los servicios competentes previo consentimiento de la parte ejecutada, documento acreditativo de los servicios competentes que indique que la parte ejecutada no consiente expresamente el estudio de su situación económica o declaración responsable de la parte actora de que ha acudido a dichos servicios sin que su solicitud haya sido atendida o se hubieran iniciado los trámites correspondientes.

Por otro lado, paralelamente a lo que sucedía con el art. 439 LEC, el art. 655 bis LEC dispone también que de tenerse constancia de que el deudor hipotecario se encuentra en situación de vulnerabilidad económica, la vía de apremio no se iniciará si no se acredita que la parte actora se ha sometido al procedimiento de conciliación o intermediación que a tal efecto establezcan las administraciones públicas; acreditación de dicho extremo que podrá efectuarse, en este caso, mediante una declaración responsable de la parte actora de que ha acudido a los servicios competentes sin que su solicitud hubiera sido atendida o se hubieran iniciado los trámites correspondientes, en los respectivos plazos que se indican, o bien un documento acreditativo de los servicios competentes que indique el resultado del procedimiento de conciliación o intermediación.

Tales previsiones son consideradas por los recurrentes contrarias a la tutela judicial efectiva, por cuanto el proceso de subasta queda sometido a un doble requisito procesal ajeno por completo a la voluntad y diligencia del ejecutante, y cuyo cumplimiento no tiene señalado plazo.

Concluyen, en definitiva, que las exigencias procesales, objeto de controversia, resultan desproporcionadas e irrazonables pues la vulnerabilidad de la parte ejecutada

puede acreditarse en el trámite de justificación de la situación posesoria ya previsto en el art. 661 LEC, en tanto que el nuevo trámite de intermediación o conciliación es ajeno a cualquier intento de evitación del proceso y solo persigue facilitar el ejercicio de las competencias de protección social y vivienda que pueden ejercitarse con la misma celeridad y eficacia con la simple comunicación del ocupante de la vivienda una vez que se le informa del procedimiento de ejecución ex art. 661 LEC, o una vez que el órgano jurisdiccional que tramita el procedimiento de ejecución tuviera conocimiento de la posible situación de vulnerabilidad, previa manifestación del ocupante.

4. Por providencia de 26 de septiembre de 2023, el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y de los documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través de la ministra de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Por último, ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

5. Por escrito registrado en este tribunal el 5 de octubre de 2023, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó que la mesa de la Cámara había acordado personarse en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. A su vez, el presidente del Senado interesó, por escrito registrado en igual fecha, que se tuviera por personada a dicha cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El abogado del Estado, por escrito registrado en el Tribunal el 24 de octubre de 2023, se personó en nombre del Gobierno y solicitó, habida cuenta del número de asuntos que pendían ante esa abogacía, se le concediera una prórroga del plazo para formular alegaciones por ocho días más.

7. Por diligencia de ordenación del secretario de Justicia del Pleno de 24 de octubre de 2023 se tuvo por personado al abogado del Estado y se le prorrogó en ocho días más el plazo concedido para formular las alegaciones que estimare convenientes.

8. Por escrito registrado en el Tribunal el 8 de noviembre de 2023 el abogado del Estado formuló alegaciones, solicitando la desestimación íntegra del recurso con base en las razones que seguidamente se exponen:

En primer término, tras exponer el objeto y finalidad perseguida por la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, y analizar los títulos competenciales considerados en conflicto, la Abogacía del Estado, tomando en consideración el carácter eminentemente competencial de la controversia, parte de la premisa, desarrollada después, de que la Ley 12/2023 impugnada no incurre en la invasión competencial que se le imputa al no impedir el ejercicio de las competencias en materia de política de vivienda de las comunidades autónomas, sino que su función es la de establecer las condiciones básicas del ejercicio de los derechos a la propiedad y a la vivienda, vinculado a la planificación de la actividad económica y a la vertiente social del derecho de propiedad, al no ser este absoluto sino subordinado a su función social (art. 33.2 CE).

Como alegación general, refiere también la Abogacía del Estado, que en muchos de los preceptos impugnados se incumple por los recurrentes el esfuerzo de efectuar la mínima carga argumentativa para poder analizar la inconstitucionalidad de la Ley 12/2023, por lo que debe prevalecer su presunción de constitucionalidad, en aplicación de la doctrina de este tribunal (por todas, cita, entre otras, la STC 37/2022, de 10 de marzo).

Procediendo ya al análisis detallado de las concretas impugnaciones de preceptos efectuadas en el recurso de inconstitucionalidad, se alega, en síntesis, lo siguiente:

a) Comenzando por el art. 15.1 b), afirma el abogado del Estado que las previsiones en él contenidas establecen unas directrices básicas de la planificación en materia de vivienda que resulta común a todo el territorio pero dejando, por otro lado, un claro margen de actuación a las comunidades autónomas, incardinándose de forma natural en el ámbito del art. 149.1.1 y 13 CE a los efectos de orientar y coordinar, desde el punto de vista normativo, que en todo el territorio la planificación, en cuanto a fomento de la vivienda pública y social, y la adaptación a la realidad social del tipo de familia y de los núcleos de convivencia, tenga la misma orientación común y básica, de ahí el empleo de las fórmulas «podrán» y «promoverán».

b) En cuanto al art. 15.1 c), se sostiene que la imposibilidad de modificación de la calificación como de reserva para vivienda pública que se efectúa en dicho apartado, y que se deriva de las circunstancias existentes en el territorio español, como consecuencia de la escasez de vivienda pública, tal y como resulta del preámbulo de la Ley 12/2023, se integra dentro de la competencia estatal de planificación económica y establece una condición básica para todos los españoles, sin agotar el ámbito de desarrollo y/o modificación por las comunidades autónomas dado que la propia norma las faculta para poder modificar la reserva en cuestión si se justifica su innecesariedad o imposibilidad sobrevenida, lo que implica un amplio campo de actuación autonómica y local dentro de la directriz estatal de fomento de la vivienda pública en atención a las actuales circunstancias del mercado de la vivienda en España.

c) En relación con la impugnación del apartado d) del mismo precepto, el abogado del Estado señala que la fijación por este precepto de un mínimo de 50 por 100 de vivienda pública necesariamente destinada al alquiler «es solamente criticado por la Comunidad Autónoma de Madrid no por su existencia sino porque lo considera muy elevado sin aportar dato alguno que determine por qué tal porcentaje limita las opciones de política legislativa de la Comunidad Autónoma de Madrid», remitiéndose, para dar respuesta a ello, a lo declarado por este tribunal en la STC 141/2014, en el sentido de validarse la fijación de porcentajes en la legislación básica en el marco de la planificación general económica y corresponderse con las necesidades de la sociedad española, tal y como se describiría en el preámbulo de la Ley 12/2023.

d) Finalmente, en respuesta al cuestionamiento realizado por los recurrentes al art. 15.1 e), razona la Abogacía del Estado que, para entender la obligatoriedad que impone este precepto, de que en las zonas de mercado residencial tensionado todo el suelo reservado se destine a la construcción y gestión de viviendas sociales o dotacionales, se ha de estar al art. 18.2 de la propia Ley 12/2023 que regula la declaración de zona de mercado residencial tensionado, competencia de la administración autonómica y local en el marco de la definición de zona tensionada (art. 18.1 de la Ley 12/2023), de lo que concluye que dicha obligación de reserva no es una imposición sin margen de actuación de la administración autonómica ya que será esta la que, en su caso, defina las zonas tensionadas y solo podrá hacerlo si concurren las especiales circunstancias previstas en dicho precepto y por duración determinada (tres años); a lo que se añade que, cuando la propia administración haya declarado la zona tensionada, podrá sustituirse por otro uso público o de interés social y por otras formas de cumplimiento del deber si se acredita la necesidad de destinarlo a otros usos de interés social; por ello, se asevera que no existe una extralimitación competencial, sino que las previsiones legales examinadas se ubican en el ámbito del art. 149.1.1 y 13 CE.

e) El abogado del Estado da respuesta, a continuación, a la censura dirigida contra el art. 16.1 d) de la Ley 12/2023. En su opinión, el sometimiento a un régimen de protección pública permanente, que dispone este precepto respecto de las viviendas protegidas que se promuevan sobre suelos cuyo destino sea el de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, excluyendo su descalificación, en tanto se mantenga la calificación de dicho suelo, fija unos principios de actuación en materia de vivienda protegida que no excluyen un amplio campo de decisión por parte de las

comunidades autónomas. En este sentido, señala, son las comunidades autónomas las que, en el marco del art. 20.1 b) TRLSRU, deciden la promoción de viviendas protegidas en el suelo que ellas han decidido reservar a este tipo de viviendas, teniendo en cuenta que la prohibición de descalificación solo se mantiene mientras se mantenga la calificación del suelo que pueden descalificar las comunidades autónomas siempre que así se justifique [art. 15.1 c) de la Ley 12/2023]. Por todo ello, considera que la regulación contenida en el art. 16.1 d) claramente se ubica en el ámbito de la planificación económica de mínimos ex art. 149.1.13 CE en atención a la finalidad de promover la vivienda protegida para atender la demanda social con un amplio margen de actuación de las comunidades autónomas.

f) Las alegaciones de la Abogacía del Estado se refieren, a continuación, a la queja dirigida por los recurrentes contra el art. 18, apartados 2, 3 y 4, y la disposición adicional tercera de la Ley. A tal efecto, se razona, primeramente, que, en contra de lo sostenido por los 136 diputados demandantes, los apartados 2 a 4 del art. 18 no tienen como finalidad la de diseñar un completo procedimiento para la declaración de zonas de mercado residencial tensionado sino la de establecer reglas a los efectos de la aplicación de las medidas específicas contempladas en la propia ley, las cuales, a su juicio, no tienen carácter procedimental sino también sustantivo. Se trata, por tanto, de establecer unos requisitos procedimentales y sustantivos básicos para todo el territorio nacional, permitiendo el ulterior desarrollo autonómico.

En este sentido, se señala la concurrencia, nuevamente, de los títulos competenciales reiteradamente citados –art. 149.1.1 y 13 CE– al tratarse de establecer un régimen común, en su vertiente procedimental, que condiciona el derecho de propiedad, el derecho a la vivienda, con una indudable repercusión económica; el establecimiento de estos trámites comunes concluye, es necesario para garantizar la igualdad en el ejercicio de estos derechos.

Por su parte, señala el representante del Estado que el examen de constitucionalidad de la disposición adicional tercera de la Ley 12/2023, al tener por objeto la revisión de los criterios para la identificación de zonas de mercado residencial tensionado, debe ser analizado a la luz de lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del art. 18, esto es, a los efectos de la aplicación de las medidas específicas contempladas en la Ley, lo que permite reiterar la apreciación anterior de que la referida disposición se sitúa en un ámbito competencial propio del Estado.

g) Se analiza, tras ello, el cuestionamiento efectuado a los arts. 27.1, 27.3, 28.1 b), c) y d) y 29.2 de la Ley 12/2023. Al respecto, siguiendo la sistemática empleada por los demandantes, se sostiene que los apartados impugnados del art. 27, referidos a la composición obligatoria de los parques públicos de vivienda, son expresión del art. 149.1.1 CE en cuanto constituye una condición básica para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos invocados, como igualmente tienen incidencia en el sector económico tal y como se pone de relieve en el preámbulo de la Ley 12/2023, tratándose, por ello, de medidas también subsumibles en el art. 149.1.13 CE, de conformidad con la doctrina contenida en la STC 152/1988, en que se apoya.

Respecto de la controversia concretamente suscitada por el término «al menos», empleado por el art. 27.1 de la Ley 12/2023 para regular la composición de los parques públicos de viviendas, el abogado del Estado considera que el precepto en cuestión delimita el contenido mínimo imperativo que deben tener los parques públicos de vivienda de las administraciones competentes, tratándose de una norma uniformadora que, a pesar de emplear el término discutido, otorga un ámbito de actuación normativa a las comunidades autónomas.

En lo referido al art. 27.3 de la Ley 12/2023, se contesta a la queja de los recurrentes afirmando que dicho precepto, efectivamente, obliga a otorgar un destino finalista a los ingresos procedentes de las sanciones impuestas por el incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda, y a los procedentes de la gestión y enajenación de los bienes patrimoniales que formen parte del parque público de vivienda, sin que, en cuanto a las sanciones económicas de carácter autonómico, la previsión legal

cuestionada incida en su titularidad, por ser incontestable, sino en su finalidad, en el sentido de tener que destinarse a los parques públicos de vivienda a los efectos de garantizar su sostenibilidad.

En cuanto a los preceptos relativos a la gestión de los parques públicos de vivienda – arts. 28.1 b), c), d) y 29.2 de la Ley 12/2023–, considera la Abogacía del Estado que, el primero de ellos establece los criterios orientadores de la gestión de los parques por parte de las administraciones competentes, tratándose de previsiones que guardan relación con el art. 27, antes analizado, por lo que merecen su mismo tratamiento competencial. Se aduce que, pese a que los recurrentes no han cumplido en cuanto a la impugnación de este precepto la mínima carga argumentativa exigible, estamos ante una opción legítima del legislador estatal amparada en el art. 149.1.13 CE, en la medida en que afecta de manera significativa y directa al sector de la vivienda, constituyendo líneas directrices o criterios globales de ordenación de dicho sector. En particular, se señala que la previsión contenida en el art. 28.1 d), esto es, que las administraciones competentes en materia de vivienda puedan, a los efectos de la gestión de los parques públicos de vivienda, enajenar los bienes patrimoniales integrantes de estos únicamente «a otras administraciones públicas, sus entes instrumentales o a personas jurídicas sin ánimo de lucro, dedicados a la gestión de vivienda con fines sociales», constituye una condición básica para el ejercicio de los derechos vinculados con la vivienda, puesto que establece una previsión imperativa para asegurar la igualdad en su ejercicio, de ahí que la enajenación de los bienes patrimoniales integrados en los parques públicos de vivienda solo pueda realizarse a estas entidades para evitar que se desliguen de su finalidad y salgan del ámbito de estos parques a entidades de carácter privado.

Finalmente, en lo que hace al art. 29.2 de la Ley 12/2023, se insiste en su consideración de condición básica y directriz económica de alcance general, negando el menoscabo competencial que los impugnantes le achacan.

h) Procediendo, seguidamente, al análisis del art. 31, relativo a la información mínima en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda, se niega por el abogado del Estado la tacha de inconstitucionalidad que le es atribuida por los recurrentes a sus dos primeros apartados por considerar infringido el reparto competencial resultante del art. 149.1.8 CE, arguyendo que la regulación aquí cuestionada establece obligaciones de información por la parte vendedora o arrendadora de una vivienda que debe facilitarse a la parte potencialmente adquirente o arrendataria que, refiriéndose a características del vendedor o arrendador como a condiciones económicas elementales de la operación, incide en el ámbito civil contractual de las obligaciones entre partes, cuya regulación se halla dentro de la competencia del Estado sobre las bases de las obligaciones contractuales al amparo del citado art. 149.1.8 CE.

i) El cuestionamiento constitucional de la disposición final primera apartado 3 de la Ley de vivienda, que se fundamenta por los demandantes en la infracción del derecho de propiedad (art. 33 CE), es rechazado también por el defensor del Estado. A su juicio, las medidas de contención de precios que introduce esta disposición en la regulación de los contratos de arrendamiento de vivienda, reformando a tal efecto el art. 17 LAU y, concretamente, la prevista en el nuevo apartado 7 que se añade a este precepto, responden a una finalidad y objetivo social candente y muy sensible como es el de paliar en lo posible la carestía de la vivienda que el legislador estatal trata de solventar a través de esta vía. En tal sentido, la función social de la propiedad, razona, se halla en la esencia misma de este derecho, como un elemento estructural del mismo, no existiendo fundamento para entender que la regulación o modulación de la renta por el precepto que se cuestiona llegue a desfigurar este derecho. Así, continúa, la norma no genera una irrecognoscibilidad del derecho de propiedad, sino que estamos más bien ante un exponente positivizado de la función social del mismo.

j) Para concluir, se da contestación a la impugnación afectante a la disposición final quinta, apartados 2 y 6, de la Ley 12/2023.

Con respecto al apartado 2, la Abogacía del Estado señala que nos hallamos, no ante obstáculos, sino ante el establecimiento de requisitos adecuados o en la línea de

los objetivos perseguidos por el legislador dentro de su margen de libertad ordenadora de las realidades sociales que disciplina, tratándose en este caso de una reforma política en aras de una mayor protección de la parte arrendataria, lo cual es una finalidad de acuerdo con la configuración legal del derecho a una vivienda digna (art. 47 CE) o de la protección integral de la familia (art. 39 CE), para lo cual el disponer de una vivienda es un aspecto imprescindible en una situación social de gran dificultad para ello. En este sentido, incide, la declaración responsable prevista en la nueva redacción dada a los apartados 6 y 7 del art. 439 LEC «lo que trata es de evitar o hacer más sencillo el a priori trámite de expedición de certificación con los posibles problemas de gestión a los que el grupo parlamentario recurrente apunta».

Por otro lado, en cuanto al intento de conciliación previsto para los casos del art. 250.1 LEC, se argumenta que, con independencia de la necesidad de la regulación de su procedimiento y plazos, no se trata de un requisito en exceso o irrazonablemente obstaculizador de la acción judicial para la desposesión.

En relación con el apartado 6 de la disposición final quinta de la Ley 12/2023, considera finalmente el abogado del Estado que los requisitos exigidos para llevar a cabo la ejecución pueden alternativamente acreditarse también mediante aportación de declaración responsable por el ejecutante, por lo que no se estaría ante la cumplimentación de trámites previos desproporcionadamente y no justificablemente obstaculizadores.

Asimismo, en lo que hace a la exigencia de traer a la ejecución unas acreditaciones que el juez de la ejecución debe solicitar, sostiene que la norma, en este caso, se limita a otorgar al órgano judicial potestades para requerir a las administraciones competentes en orden a que le confirmen en plazo si el hogar afectado se halla en situación de vulnerabilidad económica.

Por su parte, el requisito de que las partes hayan previamente intentado un procedimiento de conciliación o intermediación, al margen de su posible acreditación mediante declaración responsable, no es, a juicio del abogado del Estado, un requisito irreconocible en el ámbito procesal, estando dirigido, en contra de lo mantenido por los recurrentes, al posible acuerdo entre las partes litigantes, esto es, a su finalización, dado que si se llegase a un acuerdo no se interpondría finalmente la demanda o no se seguiría ya la ejecución.

Igualmente, se apunta que lo que regulan los preceptos aquí impugnados son las vicisitudes o requisitos legales exigibles desde la perspectiva de la seguridad jurídica y garantía de las partes en el seno de una clase especial de procedimiento de ejecución, sin que la nueva redacción dada al precepto de la Ley de enjuiciamiento civil impida la ejecución de sentencias o las convierta en meras declaraciones de intenciones sin posibilidad de llegar a hacerlas materialmente efectivas, sino que determina la clase de cauce o procedimiento para ello con mayores exigencias habida cuenta del tipo o clase de resoluciones que se ven afectadas a través de esos procesos de ejecución.

En definitiva, culmina señalando el representante del Estado, la regulación procesal contenida en la Ley 12/2023 impugnada introduce una serie de limitaciones necesarias o coherentes con la finalidad tuitiva que se persigue con ella, sin afectación negativa a las prescripciones del art. 24 CE.

9. La ponencia correspondió en primer lugar a la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera, cuya propuesta fue deliberada y no aprobada en el Pleno del Tribunal Constitucional de 22 de octubre de 2024. Al declinar la magistrada la ponencia, le fue encomendada a la magistrada doña María Luisa Segoviano Astaburuaga.

10. Mediante providencia de 28 de enero de 2025, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 29 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

El presente recurso de inconstitucionalidad, promovido por 136 diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, se interpone contra los arts. 15.1 b), c), d) y e); 16.1 d); 18.2, 18.3, 18.4; 27.1, 27.3; 28.1 b), c) y d); 29.2; 31.1 y 31.2; la disposición adicional tercera; la disposición final primera apartado 3, la disposición final cuarta, la disposición final quinta apartado 2 y la disposición final quinta apartado 6 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

Como se ha dejado expuesto en los antecedentes de la presente resolución, los diputados recurrentes imputan a los preceptos impugnados de la Ley 12/2023 vulneraciones constitucionales de diversa naturaleza: bien por no respetar el régimen de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, principalmente en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, pero también en relación con otros títulos competenciales –procedimiento administrativo común y legislación civil–, bien por infringir otros preceptos constitucionales –arts. 137 y 140 CE en cuanto al principio de autonomía local, 156.1 CE en relación con la autonomía financiera de las comunidades autónomas, el derecho de propiedad del art. 33 CE, como finalmente el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE)–.

La Abogacía del Estado interesa la desestimación íntegra del recurso de acuerdo con las alegaciones que han sido recogidas en los antecedentes de esta sentencia.

### 2. Consideraciones previas.

#### A) Delimitación del objeto del recurso.

La Ley 12/2023 ha sido ya objeto de examen por este tribunal en la STC 79/2024, de 21 de mayo, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad núm. 5491-2023 interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Al igual que hicimos constar entonces [FJ 2 A)], desde su aprobación, la Ley 12/2023 solo ha sufrido modificaciones en su disposición transitoria tercera, que en nada afectan tampoco al objeto de este recurso.

En la medida en que gran parte de los preceptos impugnados en ambos recursos son coincidentes, hemos de determinar, con carácter preliminar, la incidencia que la citada STC 79/2024 tiene en el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad:

a) El presente recurso impugna artículos y previsiones que ya han sido declarados inconstitucionales y nulos por la STC 79/2024. Así ocurre con los arts. 16; 27.1, tercer párrafo, y 27.3 de la Ley 12/2023. De acuerdo con la doctrina constitucional [por todas, STC 107/2017, de 21 de septiembre, FJ 2 a), y las allí citadas], la expulsión del ordenamiento jurídico de estos artículos y/o previsiones determina la pérdida sobrevenida de objeto de las impugnaciones correspondientes. En consecuencia, no serán en esta sentencia objeto de análisis las quejas atinentes a los arts. 16.1 d) al haberse declarado inconstitucional y nulo la totalidad del art. 16; 27.1 en la medida en que el cuestionamiento que efectúan aquí los recurrentes se centra exclusivamente en el párrafo tercero que fue declarado inconstitucional y nulo, y 27.3 de la Ley 12/2023, también anulado.

b) Asimismo, se plantean también quejas coincidentes en relación con artículos o incisos de estos cuya declaración de inconstitucionalidad no fue acogida por este tribunal en la STC 79/2024, desestimándose la impugnación correspondiente relativa al exceso competencial en que, a juicio de la comunidad autónoma recurrente, incurría el Estado por indebido uso del art. 149.1.1 y 13 CE. Es el caso de los arts.: 15.1 e); 18 apartados 2 a 4; 28; 29, y la disposición adicional tercera de la Ley 12/2023. En estos casos, la doctrina allí establecida (FFJJ 3 a 9) es igualmente aplicable al presente recurso, por lo que de conformidad con la misma se han de entender desestimadas por remisión las

tachas de inconstitucionalidad formuladas aquí contra los arts. 15.1 e); 18.2, 18.3, 18.4; 28.1 b), c) y d); 29.2 y la disposición adicional tercera de la Ley 12/2023.

c) Consideración especial merece la disposición final cuarta de la Ley 12/2023, que la demanda dice también impugnar y cuya inconstitucionalidad por razones competenciales fue descartada en la STC 79/2024, FJ 7 B) c). Ello porque en realidad los recurrentes no han dirigido cuestionamiento singularizado contra la misma, ni de índole competencial ni material. En efecto, la demanda únicamente hace referencia a ella a la hora de argumentar la queja dirigida contra el art. 15.1 de la Ley 12/2023 en sus letras c) y d) por el hecho de que ambas aluden al art. 20.1 b) TRLSRU, modificado, a su vez, por la referida disposición final cuarta, pero nada se cuestiona sobre esta disposición sino solo sobre el mencionado art. 15.1 c) y d). Así las cosas, no existiendo una argumentación mínima que permita sustentar un razonamiento específico relativo a una aparente queja dirigida contra aquella, no entraremos en el examen de esta concreta impugnación, que realmente no es tal.

Ciertamente, es doctrina de este tribunal que «cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no solo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar [...] de una carga del recurrente y en los casos en que aquella no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar»; o dicho de otro modo ‘que la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada’ (entre las más recientes, STC 82/2020, de 15 de julio, con cita de otras) [STC 16/2021, de 28 de enero, FJ 5 b)].

d) Finalmente, existen artículos de la Ley 12/2023 que, o bien no fueron objeto de impugnación en el recurso núm. 5491-2023 –como ocurre con los arts. 15.1 b), c) y d); 31.1, 31.2; la disposición final quinta apartado 2 y la disposición final quinta apartado 6–, o bien lo fueron pero en atención a una posible causa de inconstitucionalidad distinta a la ahora planteada, que es el caso de la disposición final primera apartado 3, que en la STC 79/2024, FJ 9, fue examinada desde una óptica competencial, en tanto que lo que se plantea en el presente recurso es su posible inconstitucionalidad desde una perspectiva sustantiva por vulnerar el derecho de propiedad reconocido en el art. 33 CE.

#### B) Orden de examen.

Correspondiendo a este tribunal fijar, en función de las circunstancias concurrentes en cada supuesto sometido a su consideración, el orden del examen de las quejas planteadas [STC 183/2021, de 27 de octubre, FJ 2 C)], de conformidad con las delimitaciones efectuadas en los apartados anteriores del presente fundamento jurídico, el enjuiciamiento de constitucionalidad a realizar en la presente sentencia se limitará a los preceptos de la Ley 12/2023 y motivos impugnatorios siguientes, y por el orden que pasamos a exponer:

a) Art. 15.1 b), c) y d), por posible exceso en el ejercicio de las competencias estatales previstas en el art. 149.1.1 y 13 CE –competencia exclusiva del Estado sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, y sobre las bases y coordinación de la planificación de la actividad económica, respectivamente–.

Planteándose también la posible inconstitucionalidad del art. 15.1 c) por infracción del principio de autonomía local (arts. 137 y 140 CE), esta queja será examinada, en su caso, con carácter subsidiario, de modo que no será necesario su abordamiento si se estimase la queja principal.

b) Art. 31.1 y 31.2, por posible extralimitación en el uso del art. 149.1.8 CE –competencia exclusiva estatal sobre legislación civil, sin perjuicio de la conservación,



modificación y desarrollo por las comunidades autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan, y en todo caso, sobre las bases de las obligaciones contractuales—.

c) Disposición final primera apartado 3, por la invocada lesión del derecho de propiedad (art. 33 CE).

d) Disposición final quinta apartados 2 y 6, por la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en sus vertientes de acceso al proceso y a la ejecución de resoluciones judiciales firmes.

3. Sobre el alegado exceso en el ejercicio de las competencias estatales previstas en el art. 149.1.1 y 13 CE

A) Objeto y posiciones de las partes.

a) La primera impugnación a analizar es la que afecta al art. 15.1 en sus letras b), c) y d). Este precepto, ubicado en el título II de la Ley 12/2023 «Acción de los poderes públicos en materia de vivienda» y en su capítulo I «Principios generales de la actuación pública en materia de vivienda», tiene el contenido siguiente:

«Artículo 15. *Derecho de acceso a la vivienda y ordenación territorial y urbanística.*

1. Para asegurar la efectividad de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los pertinentes derechos establecidos por esta ley, y en el marco de lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, se establecen los siguientes criterios básicos en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística:

[...]

b) Con la finalidad de adaptar la vivienda a la demanda y facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada, la ordenación territorial y urbanística promoverá la aplicación de tipologías edificatorias y de modalidades de viviendas y alojamientos que se adapten a las diferentes formas de convivencia, habitación y a las exigencias del ciclo de vida de los hogares, atendiendo, en su caso, a la casuística del medio rural. Estas actuaciones podrán ser tanto de transformación urbanística como edificatorias, de acuerdo con el artículo 7 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

c) La calificación de un suelo como de reserva para vivienda sujeta a un régimen de protección pública, a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 20, del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, no podrá modificarse, salvo en los casos excepcionales en los que el instrumento de ordenación urbanística justifique la innecesariedad de este tipo de viviendas o la imposibilidad sobrevenida de dicho destino, con independencia de que puedan modificarse las condiciones o características de la vivienda protegida para atender a la demanda y necesidades del ámbito territorial.

d) La legislación sobre ordenación territorial o urbanística establecerá, para el suelo de reserva para vivienda sujeta a algún régimen de protección pública, recogido en la letra b) del apartado 1 del artículo 20, del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, el porcentaje que deberá ser destinado a vivienda sujeta a algún régimen de protección pública de alquiler. Este porcentaje no podrá ser inferior al 50 por 100, salvo en casos excepcionales en los que el instrumento de ordenación urbanística lo justifique, atendiendo a las características de las personas demandantes de vivienda u otras circunstancias de la realidad económica y social.»

b) Los recurrentes fundan la impugnación de este precepto —en las letras indicadas— en la consideración de que la regulación contenida excede de las competencias exclusivas del Estado para la regulación de las condiciones básicas que

garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE) y sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), invadiendo las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1.3 CE): al instar, en el caso de la letra b), la promoción de una determinada tipología edificatoria con afectación directa al modelo de ordenación territorial y urbanística que cada comunidad autónoma, en uso de sus competencias, quiera diseñar; al eliminar, en el caso de la letra c), cualquier margen de actuación de las comunidades autónomas sobre las reservas de suelo ya efectuadas para vivienda sujeta a un régimen de protección pública, impidiéndoles la modificación de dicha calificación; y al obligar, en el caso de la letra d), a las comunidades autónomas a destinar un porcentaje significativo de suelo al régimen de protección pública, concretamente, de alquiler, a pesar de no ser este el único régimen posible de protección pública de la vivienda, imponiendo, pues, un modelo concreto que agota las opciones de desarrollo normativo de las comunidades autónomas.

c) El abogado del Estado rechaza los vicios de inconstitucionalidad alegados, defendiendo que la regulación cuestionada resulta amparada en el art. 149.1.1 y/o 13 CE. A tal efecto, señala que estamos ante directrices básicas que, en lo que hace a la letra b) tienen una finalidad meramente orientadora y de coordinación de la planificación en materia de vivienda en todo el territorio nacional. La previsión contenida en la letra c), por su parte, no agota el ámbito de actuación autonómico al permitir a las comunidades autónomas modificar la calificación de reserva que impone si se justifica su innecesariedad o imposibilidad sobrevenida. En relación con la letra d), invoca la STC 141/2014, argumentando que dicha sentencia valida la fijación de porcentajes en la legislación básica en el marco de la planificación general económica y que se corresponde con las necesidades de la sociedad española, tal como describe el preámbulo de la Ley 12/2023.

#### B) Enjuiciamiento

a) El art. 15.1 b) de la Ley 12/2023 contiene una regla dirigida a las comunidades autónomas y a las entidades locales para que en el ejercicio de sus funciones promuevan «la aplicación de tipologías edificatorias y de modalidades de viviendas y alojamientos que se adapten a las diferentes formas de convivencia, habitación y a las exigencias del ciclo de vida de los hogares», ello con la finalidad de «adaptar la vivienda a la demanda y facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada», con atención «en su caso, a la casuística del medio rural». Esto se corresponde con uno de los objetivos que persigue la Ley 12/2023, enunciado en su preámbulo, cual es el de «[f]avorecer el desarrollo de tipologías de vivienda adecuadas a las diferentes formas de convivencia y de habitación, favoreciendo la adaptación a las dinámicas y actuales exigencias de los hogares».

La doctrina constitucional sobre la proyección que sobre la competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia de vivienda tienen los títulos competenciales del Estado, cuyo adecuado uso aquí se cuestiona, fue expuesta en el fundamento jurídico 3 B) de la STC 79/2024. Basta remitirse a lo allí sentado, en particular ahora respecto a la competencia exclusiva estatal para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales [FJ 3 B) a)], para concluir que la norma cuestionada es una directriz o medida dirigida, teleológicamente, al condicionamiento del ejercicio de las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo, con la finalidad de garantizar la igualdad en el acceso a la vivienda, mediante, en este caso, el impulso o fomento de tipos o categorías de edificios, viviendas y alojamientos que garanticen una diversidad de oferta capaz de cubrir la diversidad de la demanda de vivienda en todo el territorio nacional. Además, en los términos amplios en que se describen, no permite concluir que impida –aunque sí condicione a los efectos pretendidos–, que cada

comunidad autónoma pueda conformar un modelo urbanístico propio a la hora de ejercer su función de hacer ciudad, en atención a las concretas características de cada territorio.

En consecuencia, la letra b) del art. 15.1 de la Ley 12/2023 encuentra acomodo en el art. 149.1.1 CE, por lo que no cabe acoger la tacha de inconstitucionalidad sostenida por los recurrentes.

b) El art. 15.1 c) de la Ley 12/2023 impone a las administraciones públicas competentes en materia de ordenación territorial y urbanística que, como regla general salvable en ciertos casos excepcionales, la reserva de suelo que hayan efectuado en virtud del art. 20.1 b) TRLSRU, como suelo destinado a vivienda sujeta a un régimen de protección pública, no pueda ser objeto de modificación.

(i) Pronunciarse sobre la constitucionalidad del precepto requiere previamente definir su sentido, pues combina dos planos diferentes: un suelo concreto como espacio físico delimitado y con una determinada calificación –reserva para vivienda sujeta a protección pública–, y el ámbito territorial, obviamente más amplio, del instrumento de ordenación urbanística donde aquel se engloba. Solo en función de lo que este último disponga puede decaer la prohibición de recalificar el suelo concreto.

Es evidente que la variación de la calificación de un suelo para vivienda con protección solo puede cambiar a otra que no sea tal y, por lo tanto, la medida busca evitar una modificación in peius de este tipo de reservas de suelo. También es claro que las excepciones a la regla general se mueven en aquel mismo doble plano, al hacerse depender bien de eventualidades fácticas relativas al suelo concreto (imposibilidad sobrevenida del destino), bien de las circunstancias existentes en el ámbito del instrumento de ordenación, que pudieran hacer devenir innecesarias reservas para este tipo de viviendas.

Vista esta configuración dual, la medida que aquí se discute produce como efecto la irreversibilidad de las reservas que de conformidad con el art. 20.1 b) TRLSRU haya fijado el instrumento de ordenación urbanística en todo su ámbito. Estamos, por tanto, ante una cláusula general de no regresión de las reservas de suelo para vivienda con protección pública, salvo que, atendiendo precisamente a lo que justifique el instrumento de ordenación urbanística, tales viviendas no sean ya necesarias. Una cláusula standstill similar a la que, con distintas técnicas y denominaciones, opera de forma habitual en el sector del Derecho ambiental.

En relación con ella, el debate se ha planteado de forma exclusivamente competencial, sosteniendo los recurrentes, en primer lugar, una injerencia ilegítima del Estado en la competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia de urbanismo, reconocida en todos los estatutos de autonomía a través de la previsión del art. 148.1.3 CE y, en segundo lugar y de forma subsidiaria, una vulneración de la autonomía local reconocida en los arts. 137 y 140 CE. Analizaremos estas quejas de forma separada.

(ii) El art. 15.1 c) de la Ley 12/2023 se dicta, tal y como indica su disposición final séptima, al amparo del art. 149.1.1 y 13 CE. Son los mismos títulos competenciales que en su momento avalaron la constitucionalidad de las medidas que hoy recoge el art. 20.1 b) TRLSRU, en la STC 141/2014, FJ 8 A) b), en relación con el entonces vigente art. 10 b) de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. Ya entonces dijimos que la determinación de una reserva mínima del suelo de uso residencial para vivienda en régimen de protección pública no excedía del alcance legítimo de las bases del art. 149.1.13 CE, encontrando en él cobertura, entre otras razones, por tener una incidencia clara en la actividad económica como «líneas directrices, criterios globales de ordenación y acciones y medidas singulares necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación» de la vivienda como sector económico.

La norma complementaria, que el art. 15.1 c) de la Ley 12/2023 añade a dicho art. 20.1 b) TRLSRU, satisface igualmente el canon de constitucionalidad. Es evidente que la misma afecta a las competencias autonómicas en materia urbanística, pero lo hace el legislador estatal en genuino ejercicio de su competencia para establecer directrices y criterios globales de ordenación, en este caso la no reducción de la vivienda

con protección pública en atención a las actuales circunstancias del mercado inmobiliario en España. Así lo señalamos también en la STC 79/2024, en concreto en el fundamento jurídico 5 B) c) en relación con otro de los incisos del art. 15.1 de la Ley 12/2023, también construido sobre la referencia al art. 20.1 b) TRLSRU.

Basta lo anterior para descartar la primera y principal tacha de inconstitucionalidad, que han planteado los recurrentes contra el art. 15.1 c) de la Ley 12/2023, máxime si se tiene en cuenta que la argumentación de la demanda no considera respecto de este precepto en ningún momento el art. 149.1.13 CE, pivotando la queja en exclusiva sobre el art. 149.1.1 CE y limitándose el recurso a afirmar que se deja vacío de contenido un futuro desarrollo por las comunidades autónomas. Nada más lejos de la realidad, toda vez que el precepto no efectúa una normación completa del ámbito al que se dirige, ni impide que el legislador autonómico –sometiéndose, eso sí, al condicionamiento que supone– disponga de un amplio margen para desarrollar un régimen urbanístico propio.

(iii) Resta por examinar la impugnación subsidiaria de los recurrentes basada en una eventual vulneración del principio de autonomía local (arts. 137 y 140 CE) por parte del mismo art. 15.1 c) de la Ley 12/2023.

Para valorarla, debemos partir de que la autonomía local se configura, según nuestra doctrina [por todas, STC 105/2019, de 19 de septiembre, FJ 4 a)], como un principio constitucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar. En relación con ello, como se señalaba recientemente en la STC 88/2024, de 5 de junio, FJ 6 b), «hemos tenido ocasión de indicar (STC 25/2024, de 13 de febrero, FJ 5) que la Constitución no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado a los entes locales, permitiendo la autonomía local configuraciones legales diversas (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, y 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9)». Tal y como estableció la STC 161/2019, de 12 de diciembre, FJ 5 a): «Se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias [...]. La autonomía local permite configuraciones legales diversas, como recuerda la STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 11 b), cuando afirma que «al distribuir poder local, el Estado y las comunidades autónomas disponen de ‘libertad de configuración’, pero deben graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias [STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 6 a), citando las SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, FJ 9; 51/2004, de 13 de abril, FJ 9; 95/2014, de 12 de junio, FJ 5; 57/2015, de 18 de marzo, FJ 6, y 92/2015, de 14 de mayo, FJ 4]»».

Es innegable que en el urbanismo, ámbito en que se integra la delimitación de los diferentes usos de los que es susceptible el suelo, existe un interés municipal preferente. De ello se ha hecho eco este tribunal en múltiples ocasiones, afirmando que «no es necesario argumentar particularmente que, entre los asuntos de interés de los municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, está el urbanismo» [SSTC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39; 159/2001, de 5 de julio, FJ 4; 104/2013, de 25 de abril, FJ 6, y 154/2015, FJ 6 a)].

Es incuestionable que la disposición recurrida tiene clara incidencia en un ámbito propio del círculo de intereses de los municipios, al restringir su capacidad decisoria para ordenar con libertad los usos del suelo de su territorio, pero también ha quedado dicho en el apartado precedente de este fundamento jurídico que el Estado tiene competencia para incidir en esta materia desde el legítimo ejercicio de competencias transversales. Ello no es de extrañar, dado que «en el ámbito urbanístico municipal se proyecta una auténtica ‘imbricación de intereses diversos’ (STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 12), que se articula tanto mediante la intervención de administraciones territoriales distintas del municipio, al que corresponde el protagonismo [...] como a través del establecimiento de determinaciones básicas de carácter territorial vinculantes para ese mismo planificador urbanístico municipal» [STC 57/2015, FJ 17 a)].

En esta ocasión, la afección a la autonomía local se produce al ejercer el Estado la competencia del art. 149.1.13 CE. Y, a partir del análisis del precepto impugnado y el traslado de la doctrina expuesta, es posible apreciar que se ponderan los intereses afectados de un modo que no puede considerarse contrario al principio constitucional de autonomía local. El interés supralocal, derivado en este caso de las circunstancias de escasez de vivienda protegida, justifica la directriz planificadora de que no se minore el suelo reservado para ella y restringe la autonomía local de una forma limitada y proporcionada. No en vano, no se afecta a la libertad de calificación del suelo con carácter general, solo al afectado a reservas de un determinado tipo y, dentro de ellas, sigue existiendo un amplio campo de actuación local para establecer las condiciones o características urbanísticas de la vivienda para cuya protección se establece la reserva en atención a las circunstancias del ámbito territorial. No existe, por tanto, el efecto que denuncia la demanda, cuando afirma que se elimina cualquier margen de actuación sobre las reservas ya efectuadas.

Además, con la salvaguarda de la imposibilidad fáctica sobrevenida de la efectiva realización destino de la reserva, el precepto anuda la afección de la autonomía urbanística local a la necesidad de vivienda sujeta a protección pública en el ámbito del instrumento urbanístico, de suerte que, desaparecida la segunda, cesa también la primera. Identificar la finalidad de la disposición controvertida no plantea mayores dificultades: instar la cobertura de las necesidades de vivienda protegida allí donde existan.

El art. 15.1 c) de la Ley 12/2023 no vulnera, en consecuencia, el principio constitucional de autonomía local.

c) Finalmente, procede analizar la impugnación del art. 15.1 d) de la Ley 12/2023, planteado en estricto debate competencial Estado-comunidades autónomas y sin que, respecto a él, los recurrentes hayan cuestionado su conformidad con el principio de autonomía local.

El precepto contiene una regla general, una concreción de esta, y una excepción a esta última y canaliza la opción del legislador de promover una determinada modalidad de vivienda de protección pública, la del alquiler, cuya potenciación es ínsita en la Ley 12/2023 [art. 2 h)] a fin de revertir lo que el legislador ha identificado como desequilibrio entre la tenencia en propiedad y la vivienda en régimen de alquiler. Lo hace en la proyección competencial transversal propia del art. 149.1.1 CE al encaminarse a garantizar la igualdad en el acceso a la vivienda, teniendo en cuenta que la conveniencia o no de la opción legislativa, legítima en todo caso dadas las diferencias que un régimen de disfrute y otro de vivienda suponen desde el punto de vista de la disponibilidad financiera, queda fuera de todo juicio de constitucionalidad.

Como regla general, el primer inciso impone al legislador autonómico en materia de ordenación del territorio y urbanismo que, dentro del porcentaje de reserva de suelo destinado a vivienda sujeta a algún régimen de protección pública, de conformidad con el antes analizado art. 20.1 b) TRLSRU, establezca el específico porcentaje de reserva que se destinará a algún régimen de protección pública de alquiler.

Ningún reproche de índole competencial cabe hacer al aludido inciso, que no impide que las comunidades autónomas, respetando la garantía en él contenido, puedan desarrollar la política urbanística y de vivienda, más concretamente de fomento y promoción de vivienda en régimen de protección pública, que estipulen más adecuada.

Estas conclusiones no quedan enervadas por el hecho de que, a continuación, el precepto vaya más allá al concretar, en un segundo inciso, que este porcentaje de reserva destinado a vivienda sujeta a algún régimen de protección pública de alquiler «no podrá ser inferior al 50 por 100, salvo en casos excepcionales en los que el instrumento de ordenación urbanística lo justifique, atendiendo a las características de las personas demandantes de vivienda u otras circunstancias de la realidad económica y social».

Ciertamente se trata de un porcentaje elevado, pero no puede decirse que impida la implementación de otros regímenes de protección pública a que puede estar sujeta la

vivienda, como la tenencia en propiedad, alquiler con opción de compra, cesión de uso, concesión, así como otras alternativas o soluciones habitacionales, de muy variada naturaleza y características, como pudieran ser aquellas de carácter más transitorio y urgente encaminadas a satisfacer mínimamente la necesidad de vivienda de los más vulnerables de la sociedad.

Cuál haya de ser, en cada caso, el régimen de protección pública de vivienda más idóneo será cuestión a valorar en atención a las particulares necesidades de la población y demás circunstancias concurrentes, y precisamente el precepto en cuestión permite excepcionar la regla general del 50 por 100 en aquellos casos, como hemos visto, en los que el instrumento de ordenación urbanística lo justifique, atendiendo a las características de las personas demandantes u otras circunstancias de la realidad económica y social, preservando, de nuevo, un ámbito identificable de capacidad decisoria.

En definitiva, el art. 15.1 d) da lugar a una afección de tipo condicional –ello explica la fijación de un determinado porcentaje– del ámbito material en que se proyecta, sin que no obstante efectúe una ordenación excesiva del sector de actividad en el que se ejerce el derecho cuyo ejercicio en igualdad de condiciones pretende garantizar. No configura, por ello, un modelo concreto de urbanismo.

De nuevo, por otro lado, no cabe obviar la proyección económica del art. 15.1 d) y su consecuente encaje en el art. 149.1.13 CE. Como declaramos en la STC 79/2024, FJ 5 B) c), en referencia a la STC 141/2014, «[e]ste tribunal ya ha declarado la constitucionalidad de previsiones legales estatales que imponen a otras administraciones establecer ciertas reservas de suelo en pro de vivienda con algún tipo de intervención pública. Así, en relación a la actividad de planificación y a la regulación del art. 10 b) de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (luego sustituido por el art. 20.1 b) TRLSRU), se consideró que este tipo de medidas encuentran cobertura en el art. 149.1.13 CE, por tener una incidencia clara en la actividad económica como ‘líneas directrices, criterios globales de ordenación y acciones y medidas singulares necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación’ de la vivienda como sector económico»; ello se basó en la idea recogida en la citada STC 141/2014, FJ 8 A) b), y posteriormente reiterada en la STC 75/2018, de 5 de julio, FJ 6 A), «de que las viviendas protegidas han de actuar como factor regulador del mercado de la vivienda, persiguiendo la consecución en este ámbito de ciertos objetivos, económicos y sociales; señaladamente, el garantizar el acceso de ciertas capas de la población a una vivienda digna y lograr una moderación o contención de precios, especialmente en los periodos alcistas del ciclo económico, asegurando la existencia de una oferta de viviendas de protección pública que limite y compita con la oferta de vivienda libre. Se trata, por tanto, de una medida normativa que tiene una incidencia clara en la actividad económica». Este mismo fundamento es el que late en el art. 15.1 d) que se cuestiona, de ahí que deba entenderse igualmente amparado en el art. 149.1.13 CE.

Consecuentemente, descartamos la tacha de inconstitucionalidad dirigida contra el art. 15.1 d) de la Ley 12/2023.

4. Sobre la alegada extralimitación en el uso del art. 149.1.8 CE.

A) Objeto y posiciones de las partes.

a) Procede examinar a continuación la impugnación que se dirige en este caso contra el art. 31 de la Ley 12/2023, en sus apartados 1 y 2. El precepto en cuestión, situado en el título IV de la Ley 12/2023, que lleva por epígrafe «Medidas de protección y transparencia en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda», y en el

capítulo I de aquel, referido al «régimen general de derechos, e información básica», es del siguiente tenor:

«Artículo 31. *Información mínima en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda.*

1. Sin perjuicio de los principios y requerimientos contenidos en la normativa autonómica de aplicación y con carácter mínimo, la persona interesada en la compra o arrendamiento de una vivienda que se encuentre en oferta podrá requerir, antes de la formalización de la operación y de la entrega de cualquier cantidad a cuenta, la siguiente información, en formato accesible y en soporte duradero, acerca de las condiciones de la operación y de las características de la referida vivienda y del edificio en que se encuentra:

a) Identificación del vendedor o arrendador y, en su caso, de la persona física o jurídica que intervenga, en el marco de una actividad profesional o empresarial, para la intermediación en la operación.

b) Condiciones económicas de la operación: precio total y conceptos en este incluidos, así como las condiciones de financiación o pago que, en su caso, pudieran establecerse.

c) Características esenciales de la vivienda y del edificio, entre ellas:

1.º Certificado o cédula de habitabilidad.

2.º Acreditación de la superficie útil y construida de la vivienda, diferenciando en caso de división horizontal la superficie privativa de las comunes, y sin que pueda en ningún caso computarse a estos efectos las superficies de la vivienda con altura inferior a la exigida en la normativa reguladora.

3.º Antigüedad del edificio y, en su caso, de las principales reformas o actuaciones realizadas sobre el mismo.

4.º Servicios e instalaciones de que dispone la vivienda, tanto individuales como comunes.

5.º Certificado de eficiencia energética de la vivienda.

6.º Condiciones de accesibilidad de la vivienda y del edificio.

7.º Estado de ocupación o disponibilidad de la vivienda.

d) Información jurídica del inmueble: la identificación registral de la finca, con la referencia de las cargas, gravámenes y afecciones de cualquier naturaleza, y la cuota de participación fijada en el título de propiedad.

e) En el caso de tratarse de vivienda protegida, indicación expresa de tal circunstancia y de la sujeción al régimen legal de protección que le sea aplicable.

f) En caso de edificios que cuenten oficialmente con protección arquitectónica por ser parte de un entorno declarado o en razón de su particular valor arquitectónico o histórico, se aportará información sobre el grado de protección y las condiciones y limitaciones para las intervenciones de reforma y rehabilitación.

g) Cualquier otra información que pueda ser relevante para la persona interesada en la compra o arrendamiento de la vivienda, incluyendo los aspectos de carácter territorial, urbanístico, físico-técnico, de protección patrimonial, o administrativo relacionados con la misma.

2. En los mismos términos de lo establecido en el apartado anterior, la persona interesada en la compra o arrendamiento de una vivienda podrá requerir información acerca de la detección de amianto u otras sustancias peligrosas o nocivas para la salud.»

b) Los diputados impugnantes sostienen que el precepto transcrito infringe el régimen constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, concretamente la previsión contenida en el art. 149.1.8 CE

referida a la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las comunidades autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan, y en todo caso sobre las bases de las obligaciones contractuales. Esto porque consideran los recurrentes que el precepto impugnado no respeta la referida conservación, modificación y desarrollo por las comunidades autónomas de su Derecho civil propio, excediéndose de lo que son las bases de las obligaciones contractuales. Se apoyan para ello en lo declarado por este tribunal en la STC 132/2019, y en la legislación foral navarra y catalana respecto a las obligaciones del vendedor.

c) El alegato de los recurrentes es rebatido por el representante del Estado, quien niega la tacha de inconstitucionalidad aducida, argumentando que el precepto impugnado incide en el ámbito civil contractual de las obligaciones entre partes cuya regulación se halla dentro de la competencia del Estado sobre las bases de las obligaciones contractuales al amparo del art. 149.1.8 CE.

#### B) Encuadramiento competencial y enjuiciamiento.

La primera operación a realizar es determinar la materia objeto de la regulación contenida en las normas discutidas. Para ello, debemos atender al carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, delimitando así la regla competencial aplicable al caso [por todas, STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 6 e)]. En esta tarea, el Tribunal no se encuentra vinculado por las incardinaciones competenciales contenidas en las normas sometidas a su enjuiciamiento (STC 132/2019, FJ 4), siendo que en este caso la disposición final séptima de la Ley 12/2023 remite a los arts. 149.1.1 y 13 CE; ni tampoco por «el encuadramiento competencial que realicen las partes en el proceso» (por todas, STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 10), que aquí es el sintetizado en el apartado anterior.

El art. 31 de la Ley 12/2023 regula una información mínima que habrá de suministrarse a petición de quien esté interesado en la compra o arrendamiento de una vivienda. Tal información se refiere tanto a cuestiones propias del negocio jurídico (identificación de intervinientes y condiciones económicas) como de su objeto (características esenciales, condiciones de seguridad, salubridad y situación administrativa). Existen evidentes conexiones con el derecho a la vivienda (digna y adecuada), sobre todo en esta segunda parte, pero la regulación controvertida no puede encuadrarse con carácter principal en títulos relacionados con esta materia a efectos competenciales, toda vez que se trata de regular información precontractual necesaria para la formación de la voluntad negocial, garantizando la transparencia de la operación. La finalidad del precepto, claramente tuitiva del interesado en la compra o arrendamiento, por la asimetría de la disponibilidad de información sobre el inmueble, no impide, como no lo hizo por ejemplo en el caso examinado en la STC 37/2022, que estemos ante una materia claramente civil. Tienen razón las partes al enmarcar los preceptos recurridos en el art. 149.1.8 CE, correspondiendo la competencia exclusiva para legislar en la materia al Estado.

Discrepan después en si debe entenderse como una mera cuestión civil el primer inciso del título competencial, que exige respetar las garantías autonómicas de conservación, modificación y desarrollo respecto a los derechos forales o especiales, lo que para los recurrentes no se estaría produciendo; o bien en el segundo, en concreto dentro de la submateria «bases de las obligaciones contractuales», donde la competencia estatal es más amplia. Ciertamente, hemos dicho que «[e]l sentido de esta segunda reserva competencial en favor del legislador estatal no es otro, pues, que el de delimitar un ámbito dentro del cual nunca podrá estimarse subsistente ni susceptible, por tanto, de conservación, modificación o desarrollo, Derecho civil especial o foral alguno» [STC 156/1993, de 6 de mayo, FJ 1 a)].

La doctrina constitucional sobre la interpretación del alcance y contenido del art. 149.1.8 CE y en particular sobre las bases de las obligaciones contractuales puede ser determinada por remisión, entre otras, a las SSTC 132/2019, FJ 6, y 157/2021, de 16



de septiembre, FJ 9 c). No obstante, en este caso resulta ocioso entrar en la disquisición planteada, toda vez que la misma Ley 12/2023 dispone, en el apartado 4 de la misma disposición final séptima, no discutida por los recurrentes, que lo previsto en ella se aplicará sin perjuicio, entre otras cosas, de «[l]as previsiones de los regímenes civiles, forales o especiales en el ámbito reservado a las mismas por el artículo 149.1.8 de la Constitución, allí donde existan». Una vez establecido por este tribunal que materialmente los preceptos impugnados suponen un legítimo ejercicio de las competencias estatales ex art. 149.1.8 CE, las competencias autonómicas que la demanda defiende al articular este motivo de queja, lejos de vulnerarse, quedan salvaguardadas directa y expresamente por el legislador estatal.

En consecuencia, debe desestimarse la impugnación del art. 31.1 y 31.2 de la Ley 12/2023.

5. Sobre la invocada lesión del derecho de propiedad (art. 33 CE).

A) Objeto y posiciones de las partes

a) La Ley 12/2023 es también impugnada por los recurrentes en su disposición final primera, apartado 3, que modifica el art. 17 LAU, añadiendo dos nuevos apartados, 6 y 7. Concretamente, los recurrentes dirigen su tacha de inconstitucionalidad únicamente contra el nuevo apartado 7 del art. 17 LAU, en este caso, por estimar lesionado el derecho de propiedad ex art. 33 CE.

En este sentido, la disposición final primera, bajo la rúbrica «Medidas de contención de precios en la regulación de los contratos de arrendamiento de vivienda» da la siguiente redacción al referido art. 17.7 LAU:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, en los contratos de arrendamiento de vivienda sujetos a la presente ley en los que el arrendador sea un gran tenedor de vivienda de acuerdo con la definición establecida en la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, y en los que el inmueble se ubique en una zona de mercado residencial tensionado dentro del periodo de vigencia de la declaración de la referida zona en los términos dispuestos en la referida Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, la renta pactada al inicio del nuevo contrato no podrá exceder del límite máximo del precio aplicable conforme al sistema de índices de precios de referencia atendiendo a las condiciones y características de la vivienda arrendada y del edificio en que se ubique, pudiendo desarrollarse reglamentariamente las bases metodológicas de dicho sistema y los protocolos de colaboración e intercambio de datos con los sistemas de información estatales y autonómicos de aplicación.

Esta misma limitación se aplicará a los contratos de arrendamiento de vivienda en los que el inmueble se ubique en una zona de mercado residencial tensionado dentro del periodo de vigencia de la declaración de la referida zona en los términos dispuestos en la referida Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, y sobre el que no hubiese estado vigente ningún contrato de arrendamiento de vivienda vigente en los últimos cinco años, siempre que así se recoja en la resolución del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, al haberse justificado dicha aplicación en la declaración de la zona de mercado residencial tensionado.»

b) Como se ha reflejado en los antecedentes de hecho, los recurrentes estiman que la redacción dada al transcrito precepto fruto de la disposición final primera, apartado 3, de la Ley de vivienda es contraria al derecho de propiedad (art. 33 CE) al limitar la facultad esencial de disfrute que integra este derecho, excediéndose la Ley 12/2023 en este punto al no respetar el contenido esencial del derecho de propiedad, de conformidad con el art. 53.1 CE. Consideran, en tal sentido, que las medidas impuestas no resultan imprescindibles para la consecución del fin pretendido, cual es la promoción del acceso a la vivienda, al existir otras medidas de tipo fiscal, procesal, laboral o social menos invasivas del derecho de propiedad y de la autonomía de la voluntad de las

partes, careciendo tanto de justificación objetiva y razonable como de apoyo en precepto constitucional alguno.

c) La Abogacía del Estado rechaza este argumento en el entendimiento de que la medida controvertida no desfigura el derecho de propiedad, sino que responde a la función social que forma parte de la esencia de este derecho, plasmada aquí en la finalidad de paliar la situación de carestía de vivienda.

## B) Doctrina aplicable

Dados los términos en que se plantea el debate entre las partes, resulta preciso exponer la doctrina de este tribunal sobre el significado y extensión del derecho de propiedad.

El art. 33 CE reconoce en su apartado primero, el derecho a la propiedad privada y a la herencia, señalando en su apartado segundo, que la función social de estos derechos delimitará su contenido de acuerdo con las leyes y previendo específicamente, en su apartado tercero, como garantía, que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

Por otro lado, este derecho fue incorporado al catálogo del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (CEDH) a través del Protocolo adicional al Convenio, de 20 de marzo de 1952, cuyo art.1 reconoce en su párrafo primero el derecho de toda persona física o moral al respeto de sus bienes y prescribe que «[n]adie podrá ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho internacional». Añadiendo en su párrafo segundo que «[l]as disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que poseen los Estados de poner en vigor las leyes que juzguen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos u otras contribuciones o de las multas». Como afirmamos en la STC 48/2005, de 3 de marzo, FJ 4, «[e]l Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha precisado el objeto de este artículo señalando que 'contiene tres normas distintas (STEDH de 21 de febrero de 1986, asunto James y otros c. Reino Unido, § 37): la primera, que se explica en la primera frase del primer párrafo y reviste un carácter general, enuncia el principio de respeto a la propiedad; la segunda, que figura en la segunda frase del mismo párrafo, se refiere a la privación de la propiedad y la somete a ciertas condiciones; en cuanto a la tercera, consignada en el segundo párrafo, reconoce a los Estados contratantes el poder, entre otros, de reglamentar el uso de bienes conforme al interés general'».

La propiedad privada, tal como hemos venido declarando de forma reiterada, tiene una doble dimensión, como institución y como derecho individual, habiendo venido experimentando «una transformación tan profunda que impide concebirla hoy como una figura jurídica reconducible exclusivamente al tipo abstracto descrito en el art. 348 CC" pues "la progresiva incorporación de finalidades sociales [...] ha producido una diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diversos" que se ha traducido "en diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos, de acuerdo con los bienes sobre los que cada derecho de propiedad recae" (STC 37/1987, FJ 2)» (STC 7/2023, de 21 de febrero, FJ 4).

Igualmente, hemos afirmado en la STC 204/2004, FJ 5, que «[a]l derecho a la propiedad privada le es aplicable la garantía del necesario respeto a su contenido esencial, en virtud de lo dispuesto en el art. 53.1 CE. A este propósito es oportuno recordar sucintamente que sobre el concepto del contenido esencial de los derechos, a que se refiere el mencionado art. 53.1 CE, este tribunal tiene declarado que la determinación del contenido esencial de cualquier tipo de derecho subjetivo –y, por tanto, también de los derechos fundamentales de la persona– viene marcada en cada caso por el elenco de "facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a

este tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes a las sociedades democráticas cuando se trate de derechos constitucionales". Determinación que, desde otro ángulo metodológico, no contradictorio ni incompatible con aquel, ha sido expresada también por este tribunal como "aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial 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 (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 10)" (STC 37/1987, FJ 2)».

A partir de esta doctrina general sobre el contenido esencial de los derechos constitucionales, proyectándola sobre el derecho a la propiedad privada, hemos afirmado que poniendo en estrecha conexión los tres apartados del art. 33 CE, que revelan la naturaleza del derecho en su formulación constitucional, «la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un 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 está 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 este subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o 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» (SSTC 204/2004, FJ 5; 112/2006, de 5 de abril, FJ 10, y 168/2023, de 22 de noviembre, FJ 4).

En cuanto a la función y límites del legislador en relación con el contenido esencial de los derechos constitucionales y, en particular, del derecho de propiedad, hemos mantenido que «[c]orresponde 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 practicabilidad o posibilidad efectiva de realización del derecho, sin que las limitaciones y deberes que se impongan al propietario deban ir más allá de lo razonable» [SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 8 b), y 89/1994, de 17 de marzo, FJ 4]. [...]. Incumbe, pues, al legislador, con los límites señalados, la competencia para delimitar el contenido de los derechos dominicales, lo que no supone, claro está, una absoluta libertad en dicha delimitación que le permita "anular la utilidad meramente individual del derecho" o, lo que es lo mismo, el límite lo encontrará, a efectos de la aplicación del art. 33.3 CE, en el contenido esencial, esto es, en no sobrepasar 'las barreras más allá de las cuales el derecho dominical y las facultades de disponibilidad que supone que resulte reconocible en cada momento histórico y en la posibilidad efectiva de realizar el derecho' [STC 170/1989, FJ 8 b)]» (STC 204/2004, FJ 5).

Finalmente, siguiendo esta senda, hemos recordado, asimismo, recientemente (SSTC 8/2023, de 22 de febrero, FJ 9, y 168/2023, FJ 4) que «[e]s obvio que la delimitación legal del contenido de los derechos patrimoniales o la introducción de nuevas limitaciones no pueden desconocer su contenido esencial, pues en tal caso no cabría hablar de una regulación general del derecho, sino de una privación o supresión del mismo que, aun cuando predicada por la norma de manera generalizada, se traduciría en un despojo de situaciones jurídicas individualizadas, no tolerado por la norma constitucional, salvo que medie la indemnización correspondiente» (STC 8/2023, FJ 9). «[E]l legislador del derecho de propiedad, aparte del necesario respeto a su contenido esencial que predica el artículo 53.1 CE, de "los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del presente título", no encuentra otro límite que el

de no sobrepasar "el equilibrio justo" o "relación razonable entre los medios empleados y la finalidad pretendida" (por todas, SSTEDH de 21 de febrero de 1986, asunto James y otros c. Reino Unido, § 50), teniendo en cuenta que en las decisiones de índole social y económica se reconoce al legislador un amplio margen de apreciación sobre la necesidad, los fines y las consecuencias de sus disposiciones (*inter alia*, asuntos James y otros c. Reino Unido, § 46; ex Rey de Grecia y otros c. Grecia, de 23 de noviembre de 2000, § 87, Broniowski c. Polonia, de 22 de junio de 2004, §149)» (STC 16/2018, de 22 de febrero, FJ 7, [...] 32/2018, de 12 de abril, 112/2021, de 13 de mayo, FJ 6)» (STC 168/2023, FJ 4).

Y en relación con el anterior argumento, también hemos declarado (STC 168/2023, FJ 5) que «para comprobar si se respeta la primera regla contenida en el art. 1 (protección de la propiedad) del Protocolo adicional al CEDH, [el Tribunal Europeo de Derechos Humanos] considera necesario comprobar si la injerencia en el derecho de propiedad ha respetado el justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y las de protección de los derechos fundamentales del individuo (STEDH, de 23 de septiembre de 1982, asunto Sporrong y Lönnroth c. Suecia, § 69). Dicho justo equilibrio se refleja en la estructura del art. 1 de la Convención en su conjunto y entraña la necesidad de una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin que se pretende alcanzar (STEDH de 5 de enero de 2000, asunto Beyeler c. Italia, §114). Para comprobar si existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin que se pretende alcanzar con cualesquiera medidas aplicadas por el Estado, incluidas medidas que privan a una persona de sus posesiones, el Tribunal Europeo considera también esencial determinar si con la 'acción o inacción' de la administración, la persona en cuestión tuvo que soportar una carga desproporcionada y excesiva (STEDH de 29 de marzo de 2011, asunto Potomska y Potomski c. Polonia, § 65)».

C) Enjuiciamiento.

a) Para mejor comprensión de este punto interesa tener presente que el nuevo art. 17.6 LAU, que como se ha dicho los recurrentes no combaten en realidad, introduce una limitación de precio para los nuevos alquileres de vivienda en zonas de mercado residencial tensionado, durante su vigencia, que toma como referencia la renta y las condiciones de los contratos de arrendamiento que hubiera habido sobre el inmueble en los cinco años anteriores (aplicando una cláusula de actualización y con ciertas causas para aumentar su cuantía). Por su parte, el sí discutido nuevo art. 17.7 LAU contiene dos tipos de previsiones en párrafos separados, que se refieren a dos situaciones diferentes entre sí y en los que no opera la regla anterior.

La primera es la del propietario gran tenedor de vivienda (siempre de acuerdo con la definición establecida en la Ley 12/2023) que alquila en esas zonas, al que se le aplica el sistema oficial de índices de precios de referencia. La segunda es la del propietario que no es gran tenedor pero que no ha tenido la vivienda alquilada en los últimos cinco años, al que también se le aplica este mismo sistema.

Se trata de dos situaciones subjetivas diversas, que tienen sus peculiaridades y que, en otros puntos de la Ley 12/2023, reciben tratamiento radicalmente diferenciado. Así, el título I impone únicamente a los grandes tenedores de vivienda en estas zonas un deber de información, a requerimiento de la administración competente en materia de vivienda, con objeto de asegurar el cumplimiento de los deberes asociados al derecho de propiedad de la vivienda, especialmente en estos entornos en los que, como explica el preámbulo, «deben evitarse prácticas de retención y desocupación indebidas, que podrían tener efectos muy negativos en el mercado residencial a nivel local». Esa es la lógica en que debe entenderse también la limitación de rentas que nos ocupa referenciada a un sistema oficial de índices de precios.

La misma limitación se extiende también a propietarios que no tienen esa condición de grandes tenedores, por la cabal razón de que no existen arrendamientos previos sobre los que pueda aplicarse la regla del art. 17.6 LAU que opera para este tipo de propietarios con carácter general. Ese es el motivo por el que el legislador extiende a

este segundo tipo de sujetos la norma de los grandes tenedores, con la cautela, eso sí, de que la limitación de rentas se hubiera justificado en la declaración de la zona tensionada en cuestión y se recoja en la resolución ministerial correspondiente. Tal previsión no existe para los grandes tenedores, siendo evidente, por tanto, que el legislador no ignora la diferente situación de los propietarios a quienes se aplica cada párrafo del nuevo art. 17.7 LAU.

b) Aclarada la lógica subjetiva del precepto sometido a examen, conviene también hacer alusión a otros con los que guarda conexión objetiva, para entender cómo se fijan los índices de referencia del precio del alquiler.

Es el caso de la disposición final primera de la Ley 12/2023 en su apartado 6, que añade una disposición transitoria séptima a la Ley de arrendamientos urbanos, redactada de la siguiente forma:

«Disposición transitoria séptima. *Aplicación de las medidas en zonas tensionadas.*

1. La regulación establecida en el apartado 7 del artículo 17 se aplicará a los contratos que se formalicen desde la entrada en vigor de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, y una vez se encuentre aprobado el referido sistema de índices de precios de referencia, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda y lo establecido en la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

2. La resolución del Departamento ministerial competente en materia de vivienda que apruebe el referido sistema de índices de precios de referencia se realizará por ámbitos territoriales, considerando las bases de datos, sistemas y metodologías desarrolladas por las distintas comunidades autónomas y asegurando en todo caso la coordinación técnica.»

Por su parte, la disposición adicional primera de la Ley 12/2023, a la que alude el apartado 1 de la nueva disposición transitoria séptima de la Ley de arrendamientos urbanos, tiene por objeto la regulación de la «[b]ase de datos de contratos de arrendamiento de vivienda y refuerzo de la coordinación en la información sobre contratos de arrendamiento», con el siguiente contenido:

«1. Para el desarrollo de lo previsto en esta ley, se conformará una base de datos de contratos de arrendamiento de vivienda, a partir de la información contenida en los actuales registros autonómicos de fianzas de las comunidades autónomas, en el registro de la propiedad y otras fuentes de información de ámbito estatal, autonómico o local, con el objeto de incrementar la información disponible para el desarrollo del sistema de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda establecido en la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

2. Se promoverán los mecanismos de colaboración con las comunidades autónomas y otros organismos e instituciones, para disponer de la información veraz sobre los contratos de arrendamiento de vivienda vigentes, a través de los datos recogidos en los distintos registros autonómicos y estatales, con el objeto de realizar un adecuado seguimiento del conjunto de medidas incluidas en esta ley y determinar el progreso en el cumplimiento de los objetivos de incrementar la oferta de vivienda en alquiler a precios asequibles.

3. A la entrada en vigor de la ley se iniciará un proceso específico de colaboración entre el Departamento ministerial competente en materia de vivienda y las comunidades autónomas que hayan desarrollado sistemas de referencia del precio del alquiler en sus respectivos ámbitos territoriales para asegurar la colaboración entre sistemas, la atención a las especificidades territoriales que deban tenerse en cuenta, así como el establecimiento de plazos para agilizar su aplicación efectiva.»

En lo que hace a la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, dedicada a la regulación del sistema de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda, tiene el contenido siguiente:

«Disposición adicional segunda [...].

1. Para garantizar la transparencia y el conocimiento de la evolución del mercado del alquiler de viviendas, así como para aplicar políticas públicas que incrementen la oferta de vivienda asequible y para facilitar la aplicación de medidas de política fiscal, se crea el sistema estatal de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda, que se ajustará a las siguientes reglas:

a) Se elaborará en el plazo de ocho meses por la Administración General del Estado, a través de un procedimiento sujeto a los principios de transparencia y publicidad. La resolución por la que se determine el sistema de índices de referencia se publicará en el "Boletín Oficial del Estado". Contra la resolución por la que se apruebe el sistema de índices de referencia podrá interponerse recurso contencioso-administrativo.

b) Para la determinación del índice estatal se utilizarán los datos procedentes de la información disponible en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, en el Catastro Inmobiliario, en el Registro de la Propiedad, en los registros administrativos de depósitos de fianza y en otras fuentes de información, que sean representativos del mercado del alquiler de vivienda. Anualmente se ofrecerá una relación de valores medios de la renta mensual en euros por metro cuadrado de superficie de la vivienda, agregados por secciones censales, barrios, distritos, municipios, provincias y comunidades autónomas.

2. En sus respectivos ámbitos territoriales, las comunidades autónomas podrán definir de manera específica y adaptada a su territorio, su propio índice de referencia, para el ejercicio de sus competencias y a los efectos de diseñar sus propias políticas y programas públicos de vivienda.»

Este sistema de índices de precios de referencia ya ha sido aprobado, como señalamos en la STC 79/2024, FJ 9 B) b), en virtud de la Resolución de 14 de marzo de 2024, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana, por la que se determina el sistema de índices de precios de referencia a los efectos de lo establecido en el artículo 17.7 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 15 de marzo de 2024, en cuya virtud se resuelve en su apartado segundo que «[l]a fijación del límite máximo de la renta de los nuevos contratos de arrendamiento de vivienda en los supuestos recogidos en el referido artículo 17.7 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, se realizará de acuerdo con la aplicación en línea a la que se accede a través del portal de internet del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, tomando el valor superior del rango de valores individualizados que resultan de la localización y las diferentes características de la vivienda objeto de arrendamiento»; y en su apartado tercero que «[l]a aprobación del sistema estatal de índices de precios de referencia se establece por ámbitos territoriales, atendiendo a las secciones censales para las que se dispone de datos para la determinación del rango de valores individualizados de referencia, de acuerdo con la metodología que se encuentra publicada en el portal de internet del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana».

c) Debemos detenernos ahora en la finalidad que el legislador atribuye a esta medida. De acuerdo con el preámbulo de la Ley 12/2023 (apartado III, párrafo 48) «en la disposición final primera, se establece un mecanismo de carácter excepcional y acotado en el tiempo, que pueda intervenir en el mercado para amortiguar las situaciones de tensión y conceder a las administraciones competentes el tiempo necesario para poder compensar en su caso el déficit de oferta o corregir con otras políticas de vivienda las

carencias de las zonas declaradas de mercado residencial tensionado». Tras hacer referencia tanto a la medida introducida en el apartado 1 de la disposición final primera que modifica el art. 10 LAU mediante la regulación de una prórroga extraordinaria del contrato de alquiler de vivienda, como a la incorporada en el apartado 6 del art. 17 LAU antes analizado, se afirma respecto de la medida que a los efectos de este recurso interesa, lo siguiente (apartado III, párrafo 49): «Asimismo, en estas zonas de mercado residencial tensionado, cuando el propietario sea un gran tenedor, o en el caso de viviendas que no hubiesen estado arrendadas como vivienda habitual en los últimos cinco años cuando ello se justifique en la declaración de la zona, no podrá exceder del límite máximo del precio aplicable conforme al sistema de índices de precios de referencia, cuya aplicación se define a través de una nueva disposición transitoria que se introduce en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos».

A la vista de lo anterior, la previsión contenida en el art. 17.7 LAU que se combate por los recurrentes se conceptúa, así, como una medida regulatoria de los contratos de arrendamiento de vivienda mediante el acotamiento desde el inicio del contrato del límite máximo de la renta a abonar por el arrendatario atendiendo a un indicador oficial de precios de referencia. Con ello, lo que se persigue es hacer frente a la carestía de vivienda en las denominadas zonas de mercado residencial tensionado, favoreciendo su accesibilidad a niveles asequibles.

La finalidad concreta de esta medida resulta conciliadora con los objetivos generales perseguidos por la Ley 12/2023 y que se enuncian en su preámbulo; en particular con el de «[f]acilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada a las personas que tienen dificultades para acceder a una vivienda en condiciones de mercado, prestando especial atención a jóvenes y colectivos vulnerables y favoreciendo la existencia de una oferta a precios asequibles y adaptada a las realidades de los ámbitos urbanos y rurales» (apartado III, párrafo 2). Esto se refleja, a su vez, tanto en el art. 1 de la Ley 12/2023, referido a su objeto, disponiendo su apartado primero que la «Ley tiene por objeto regular, en el ámbito de [las] competencias del Estado, las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio [...], en particular el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y al disfrute de la misma en condiciones asequibles», como en los denominados «fines de las políticas públicas de vivienda» a que dedica el art. 2 de la Ley 12/2023, contemplándose en concreto como tales fines: «a) La efectividad de los derechos de acceso en condiciones asequibles a una vivienda digna y adecuada de acuerdo con la Constitución Española y las recomendaciones de los instrumentos internacionales ratificados por España. [...] h) Impulsar y fomentar la existencia de una oferta suficiente y adecuada de vivienda en alquiler a precios asequibles [...] n) Adoptar medidas para identificar y prevenir la retención especulativa, la segregación residencial, los procesos de sobreocupación, la exclusión residencial grave como el chabolismo o el sinhogarismo y la degradación de las condiciones del parque de viviendas existente y de su entorno, para permitir el desarrollo de su función residencial y la mejora de la calidad de vida».

d) Resulta pues evidente que aun cuando, como hemos visto, el art. 17.7 LAU prevé dos supuestos diferentes de aplicación de la limitación de rentas, ambos tienen en común el tratarse de viviendas situadas en las llamadas zonas de mercado residencial tensionado, sobre las que, como dijimos en la STC 79/2024 FJ 5 B), «[e]l legislador estatal construye [...] gran parte de su opción legislativa para la protección del derecho a la vivienda que le compete», siendo el art. 18.1 de la Ley 12/2023 «nuclear para entender el sentido y finalidad de las zonas de mercado residencial tensionado».

Para la declaración de dichas zonas, el precepto arbitra en sus apartados siguientes las reglas a seguir por las administraciones competentes en materia de vivienda, y de las que –resumidamente– puede concluirse que el fundamento legal de la declaración de una zona de mercado residencial tensionado se encuentra en la apreciación de un especial riesgo de abastecimiento insuficiente de vivienda para la población residente y en la necesidad de atender adecuadamente a un precio razonable la demanda de

vivienda habitual, atendiendo, para ello, a la situación socioeconómica de la población residente y las dinámicas demográficas.

Se trata, por tanto, de una figura cuyo ámbito de aplicación es excepcional y limitado, tanto territorial como temporalmente. Que por razones subjetivas (grandes tenedores de vivienda) o por la imposibilidad de aplicar otras formas de actualización de rentas (al no existir arrendamientos previos sobre la vivienda) a los nuevos contratos de alquiler de vivienda en esas zonas se asocie un sistema de contención de precios fijado de manera objetiva y que les asegura una rentabilidad acorde con la situación en la zona, como se ha visto, no puede decirse que produzca un perjuicio patrimonial relevante a los arrendadores. Estos no vienen obligados por la Ley 12/2023 a poner en el mercado de alquiler, las viviendas de su propiedad, ni tampoco se les obliga a fijar un precio antieconómico.

e) Pues bien, desde la perspectiva del respeto al contenido esencial del derecho de propiedad, la limitación de rentas que introduce la disposición final cuestionada, no cabe duda, supone una afectación del derecho de propiedad, concretamente de la utilidad económica del bien –en este caso inmueble– que se arrienda. Pero la medida afecta de forma muy tangencial al derecho de propiedad sobre la vivienda, teniendo en cuenta su ámbito de aplicación territorial y temporal, y que el límite de renta que se impone está apegado al valor de mercado. Estamos ante una limitación que en modo alguno cercena o hace irreconocible el derecho.

Cabe reseñar que, en lo que a la limitación de rentas de alquiler se refiere, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos recuerda que el control a través de este tipo de medidas entra dentro de una esfera que permite un amplio margen de apreciación al Estado, y su aplicación, a menudo, puede ser causa de reducciones significativas en la cantidad de renta a cobrar, aunque no pueden producirse resultados manifiestamente irrazonables (SSTEDH de 15 de septiembre de 2009, asunto Amato Gauci c. Malta, § 62, y de 30 de julio de 2015, asunto Zammit y Attard Cassar c. Malta, § 62). Ese canon se respeta aquí, estando la regulación española que se enjuicia, como ha quedado expuesto, muy lejos de la que resultó censurada en las SSTEDH de 19 de junio de 2006, asunto Hutten-Czapska c. Polonia, § 225, o de 28 de enero de 2014, asunto Bittó y otros c. Eslovaquia, § 115.

Lo que se les impide a los propietarios afectados es exigir rentas por encima de ciertos límites, que se fijan en atención a la realidad de cada mercado de vivienda, debiendo tenerse en cuenta que la especulación sobre la misma no está protegida por el art. 33 CE y además es contraria al art. 47 CE, existiendo un mandato constitucional dirigido a los poderes públicos para su evitación (por todas, STC 141/2014).

f) Consecuencia de todo ello es que debe descartarse la queja de inconstitucionalidad dirigida por los recurrentes contra el art. 17.7 LAU, introducido por la disposición final primera apartado 3 de la Ley 12/2023. Por la ubicación de la vivienda y durante un tiempo limitado, en atención bien a las condiciones del propietario y su capacidad de influencia en el mercado, o bien a la no existencia de alquileres recientes que tomar como referencia, se aplica una limitación de precios en la renta que no puede considerarse injustificada ni excesivamente gravosa y por lo tanto no vulnera el art. 33 CE.

Es una medida que busca promover la accesibilidad de vivienda residencial, en lo que a las denominadas zonas de mercado residencial tensionado se refiere, con sus peculiaridades espaciales y temporales, con el objetivo de atender adecuadamente la demanda de vivienda habitacional en alquiler a un precio razonable. En cuanto al medio empleado, lo que la norma sometida a nuestro control de constitucionalidad impone es una modulación de la renta libremente pactada al inicio del contrato de arrendamiento de vivienda, no pudiendo aquella exceder del límite máximo que resulte de la aplicación de un sistema de índices de precios de referencia que atiende a la localización y características de la vivienda objeto de arrendamiento. Lo que se ve afectado es una expectativa de beneficio económico que no conforma el contenido esencial del derecho de propiedad y existe una relación razonable o equilibrio justo entre los medios empleados y la finalidad pretendida, sometiendo a los propietarios de viviendas previstos



en los dos párrafos del art. 17.7 LAU a una carga que no puede ser considerada desproporcionada o excesiva.

6. Sobre la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

A) Objeto y posiciones de las partes.

a) Resta abordar el examen de la impugnación que los diputados recurrentes dirigen contra la disposición final quinta de la Ley 12/2023 por entender que resulta lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

La referida disposición, que lleva por rúbrica «[m]odificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil», es concretamente impugnada en sus apartados 2 y 6.

En virtud del apartado 2 se añaden nuevos apartados 6 y 7 al art. 439 LEC, que quedan redactados de la siguiente manera:

«6. En los casos de los números 1, 2, 4 y 7 del apartado 1 del artículo 250, no se admitirán las demandas, que pretendan la recuperación de la posesión de una finca, en que no se especifique:

a) Si el inmueble objeto de las mismas constituye vivienda habitual de la persona ocupante.

b) Si concurre en la parte demandante la condición de gran tenedora de vivienda, en los términos que establece el artículo 3 k) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

En el caso de indicarse que no se tiene la condición de gran tenedor, a efectos de corroborar tal extremo, se deberá adjuntar a la demanda certificación del registro de la propiedad en el que consten la relación de propiedades a nombre de la parte actora.

c) En el caso de que la parte demandante tenga la condición de gran tenedor, si la parte demandada se encuentra o no en situación de vulnerabilidad económica.

Para acreditar la concurrencia o no de vulnerabilidad económica se deberá aportar documento acreditativo, de vigencia no superior a tres meses, emitido, previo consentimiento de la persona ocupante de la vivienda, por los servicios de las administraciones autonómicas y locales competentes en materia de vivienda, asistencia social, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social que hayan sido específicamente designados conforme la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda.

El requisito exigido en esta letra c) también podrá cumplirse mediante:

1.º La declaración responsable emitida por la parte actora de que ha acudido a los servicios indicados anteriormente, en un plazo máximo de cinco meses de antelación a la presentación de la demanda, sin que hubiera sido atendida o se hubieran iniciado los trámites correspondientes en el plazo de dos meses desde que presentó su solicitud, junto con justificante acreditativo de la misma.

2.º El documento acreditativo de los servicios competentes que indiquen que la persona ocupante no consiente expresamente el estudio de su situación económica en los términos previstos en la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda. Este documento no podrá tener una vigencia superior a tres meses.

7. En los casos de los números 1, 2, 4 y 7 del apartado 1 del artículo 250, en el caso de que la parte actora tenga la condición de gran tenedora en los términos previstos por el apartado anterior, el inmueble objeto de demanda constituya vivienda habitual de la persona ocupante y la misma se encuentre en situación de vulnerabilidad económica conforme lo previsto igualmente en el apartado anterior, no se admitirán las demandas en las que no se acredite que la parte actora se ha sometido al procedimiento de conciliación o intermediación que a tal efecto establezcan las administraciones públicas competentes, en base al análisis de las circunstancias de ambas partes y de las

posibles ayudas y subvenciones existentes en materia de vivienda conforme a lo dispuesto en la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda.

El requisito anterior podrá acreditarse mediante alguna de las siguientes formas:

1.º La declaración responsable emitida por la parte actora de que ha acudido a los servicios indicados anteriormente, en un plazo máximo de cinco meses de antelación a la presentación de la demanda, sin que hubiera sido atendida o se hubieran iniciado los trámites correspondientes en el plazo de dos meses desde que presentó su solicitud, junto con justificante acreditativo de la misma.

2.º El documento acreditativo de los servicios competentes que indique el resultado del procedimiento de conciliación o intermediación, en el que se hará constar la identidad de las partes, el objeto de la controversia y si alguna de las partes ha rehusado participar en el procedimiento, en su caso. Este documento no podrá tener una vigencia superior a tres meses.

En el caso de que la empresa arrendadora sea una entidad pública de vivienda el requisito anterior se podrá sustituir, en su caso, por la previa concurrencia de la acción de los servicios específicos de intermediación de la propia entidad, que se acreditará en los mismos términos del apartado anterior.»

Por su parte el apartado 6 de la disposición final quinta de la Ley de vivienda introduce un nuevo art. 655 bis LEC, del siguiente tenor:

«Artículo 655 bis. *Subasta de bienes inmuebles.*

1. Cuando el bien objeto de la subasta sea un bien inmueble que sea la vivienda habitual del ejecutado y el acreedor sea una empresa de vivienda o un gran tenedor de vivienda en los términos previstos por la letra b) del apartado 6 del artículo 439 y no haya sido acreditado con anterioridad, deberá acreditarse por la parte actora, antes del inicio de la vía de apremio, si el deudor se encuentra en situación de vulnerabilidad económica.

Para acreditar la concurrencia o no de vulnerabilidad económica de la parte ejecutada se deberá aportar documento acreditativo, de vigencia no superior a tres meses, emitido, previo consentimiento de este, por los servicios de las administraciones autonómicas y locales competentes en materia de vivienda, asistencia social, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social que hayan sido específicamente designados conforme a la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda.

Este requisito también podrá cumplirse mediante:

1.º La declaración responsable emitida por la parte actora de que ha acudido a los servicios indicados anteriormente, en un plazo máximo de cinco meses de antelación a la presentación de la solicitud de inicio de la vía de apremio, sin que hubiera sido atendida o se hubieran iniciado los trámites correspondientes en el plazo de dos meses desde que presentó su solicitud, junto con justificante acreditativo de la misma. En tal caso el juzgado se dirigirá a las administraciones competentes a fin de que confirmen, en el plazo máximo de diez días, si el hogar afectado se encuentra en situación de vulnerabilidad económica y, en su caso, social, así como las medidas previstas que se aplicarán de forma inmediata para que disponga de una vivienda.

2.º El documento acreditativo de los servicios competentes que indiquen que la parte ejecutada no consiente expresamente el estudio de su situación económica en los términos previstos por la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda. Este documento no podrá tener una vigencia superior a tres meses.

2. En el caso de que se tenga constancia de que el deudor hipotecario se encuentra en situación de vulnerabilidad económica conforme lo previsto en los apartados anteriores, no se iniciará la vía de apremio si no se acredita que la parte actora se ha sometido al procedimiento de conciliación o intermediación que a tal efecto

establezcan las administraciones públicas, en base al análisis de las circunstancias de ambas partes y de las posibles ayudas y subvenciones existentes en materia de vivienda conforme a lo dispuesto en la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda.

El requisito anterior podrá acreditarse mediante alguna de las siguientes formas:

1.º La declaración responsable emitida por la parte actora de que ha acudido a los servicios indicados anteriormente, en un plazo máximo de cinco meses de antelación a la presentación de la solicitud de inicio de la vía de apremio, sin que hubiera sido atendida o se hubieran iniciado los trámites correspondientes en el plazo de dos meses desde que presentó su solicitud, junto con justificante acreditativo de la misma. En tal caso, inmediatamente a la presentación de la solicitud, el juzgado se dirigirá a las administraciones competentes a fin de que confirmen, en el plazo máximo de diez días, si el hogar afectado se encuentra en situación de vulnerabilidad económica y, en su caso, social, así como las medidas previstas que se aplicarán de forma inmediata para que disponga de una vivienda.

2.º El documento acreditativo de los servicios competentes que indique el resultado del procedimiento de conciliación o intermediación, en el que se hará constar la identidad de las partes, el objeto de la controversia y si alguna de las partes ha rehusado participar en el procedimiento, en su caso. Este documento no podrá tener una vigencia superior a tres meses.

En el caso de que la parte ejecutante sea una entidad pública de vivienda el requisito anterior se podrá sustituir, en su caso, por la previa concurrencia de la acción de los servicios específicos de intermediación de la propia entidad, que se acreditará en los términos del apartado anterior.»

b) Como ha quedado expuesto con mayor detalle en los antecedentes de la presente sentencia, se sostiene en la demanda que las previsiones contenidas en los nuevos apartados 6 y 7 del art. 439 LEC y el nuevo art. 655 bis LEC, introducidos por la disposición final quinta, apartados 2 y 6, respectivamente, son contrarias al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en las dos vertientes siguientes:

El derecho de acceso al proceso se vería conculcado por los nuevos apartados 6 y 7 del art. 439 LEC por cuanto, resumidamente, los requisitos que en ellos se prevén para admitir la demanda de juicio verbal en los supuestos comprendidos en los números 1, 2, 4 y 7 del apartado 1 del artículo 250 LEC resultan desproporcionados e irrazonables al no ser necesarios para el cumplimiento del fin que se pretende alcanzar; haciéndose depender, concretamente en el apartado 6 c), la admisión de la demanda de un requisito –la acreditación de que la parte demandada se encuentre o no en situación de vulnerabilidad económica– ajeno a la voluntad y diligencia de las partes, quedando en manos de la administración sin sujeción a plazo; en tanto que la conciliación o intermediación obligatoria del apartado 7 no persigue la evitación del proceso sino el ejercicio de competencias de carácter social y de protección de la vivienda por las administraciones competentes que resultan ajenas al proceso y cuyo ejercicio no ha de interferir en su desarrollo.

El derecho a la ejecución de resoluciones judiciales firmes resultaría vulnerado por el nuevo art. 655 bis LEC al quedar el proceso de subasta de bienes inmuebles, en los supuestos que regula el precepto que se impugna, sometido a un doble requisito procesal ajeno a la voluntad y diligencia del ejecutante, y sin plazo señalado para su cumplimiento, no siendo, de nuevo, la finalidad de la conciliación o intermediación, que aquí también se contempla, la de evitar el proceso sino la de facilitar el ejercicio de competencias de protección social y de vivienda cuyo ejercicio no ha de interferir en la ejecución de la correspondiente sentencia judicial firme.

c) Las anteriores alegaciones son rebatidas por la Abogacía del Estado bajo la argumentación de que los requisitos exigidos en el art. 439.6 y 7 LEC no son excesivos o irrazonablemente obstaculizadores para el ejercicio de la acción judicial de desposesión

de la vivienda afectada, sino que responden a los objetivos que persigue el legislador encaminados a una mayor protección de la parte arrendataria de acuerdo con la configuración legal del derecho a una vivienda digna (art. 47 CE) o de la protección integral de la familia (art. 39 CE), para lo cual el disponer de una vivienda es un aspecto imprescindible en una situación social de gran dificultad para ello.

Igual ocurre con las previsiones del nuevo art. 655 bis LEC que no resultarían trámites desproporcionados o injustificablemente obstaculizadores, permitiendo el intento de conciliación o intermediación que las partes lleguen a un acuerdo, evitando, así, la prosecución de la fase ejecutiva.

B) Doctrina aplicable.

a) Habida cuenta que lo que se discute es la constitucionalidad de requisitos o condiciones impuestos por el legislador al ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), resulta oportuno recordar que el derecho a la tutela judicial efectiva, como los demás derechos, no tiene carácter absoluto, sino que puede ser restringido por medio de la ley siempre que ello responda a un fin de interés general, y los requisitos y el alcance de la restricción estén suficientemente precisados en la ley y respeten el principio de proporcionalidad.

En la STC 76/2019, de 22 de mayo, FJ 5 d), recordamos los dos requisitos que, a estos efectos, deben destacarse de dichos límites, en los siguientes términos:

«– En primer lugar, toda injerencia estatal en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas debe responder a un fin constitucionalmente legítimo o encaminarse a la protección o la salvaguarda de un bien constitucionalmente relevante, pues "si bien este tribunal ha declarado que la Constitución no impide al Estado proteger derechos o bienes jurídicos a costa del sacrificio de otros igualmente reconocidos y, por tanto, que el legislador pueda imponer limitaciones al contenido de los derechos fundamentales o a su ejercicio, también hemos precisado que, en tales supuestos, esas limitaciones han de estar justificadas en la protección de otros derechos o bienes constitucionales (SSTC 104/2000, de 13 de abril, FJ 8, y las allí citadas) y, además, han de ser proporcionadas al fin perseguido con ellas' (SSTC 11/1981, FJ 5, y 196/1987, FJ 6)" (STC 292/2000, FJ 15).

– En segundo lugar, por mandato expreso de la Constitución, toda injerencia estatal en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas, ora incida directamente sobre su desarrollo (art. 81.1 CE), ora limite o condicione su ejercicio (art. 53.1 CE), precisa una habilitación legal.»

b) En relación con la primera de las vertientes del derecho que resultaría afectada por las disposiciones aquí impugnadas, este tribunal ha venido sosteniendo sistemáticamente que «"el primer contenido del derecho a obtener la tutela de jueces y tribunales, en un orden cronológico y lógico, es el acceso a la jurisdicción, que se concreta en el derecho a ser parte en un proceso y poder promover la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión judicial sobre las pretensiones deducidas" (SSTC 220/1993, FJ 2; 34/1994, FJ 2, y 140/2018, FJ 5, entre otras). "Esto es, al proclamar el indicado derecho, el art. 24.1 CE establece una garantía previa al proceso, que lo asegura, cuando se dan las circunstancias requeridas al efecto" (SSTC 46/1982, de 12 de julio, FJ 2)» (STC 273/2005, de 27 de octubre, FJ 5).

Asimismo, hemos dicho que «la tutela judicial efectiva no es un derecho de libertad directamente ejercitable a partir de la Constitución, sino que se trata de un derecho prestacional y, por tanto, de configuración legal que sujeta su ejercicio a la concurrencia de los presupuestos y requisitos procesales que el legislador establezca (por todas SSTC 99/1985, de 30 de septiembre, FJ 4, y 182/2004, de 2 de noviembre, FJ 2)» (STC 140/2018, de 20 de diciembre, FJ 5).

Lo anterior implica que «el legislador cuenta con un ámbito de libertad amplio en la definición o determinación de las condiciones y consecuencias del acceso a la justicia,

pues le incumbe configurar la actividad judicial y, más concretamente, el proceso en cuyo seno se ejercita el derecho fundamental ordenado a la satisfacción de pretensiones dirigidas a la defensa de derechos e intereses legítimos (SSTC 206/1987, de 21 de diciembre, FJ 5, y 140/2018, FJ 5). En esta regulación, la ley podrá establecer límites al ejercicio del derecho fundamental que serán constitucionalmente válidos si, respetando su contenido esencial (art. 53.1 CE), están dirigidos a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la naturaleza del proceso y la finalidad perseguida (entre otras, SSTC 158/1987, de 20 de octubre, FJ 4; 32/1991, de 14 de febrero, FJ 4; 133/2004, de 22 de julio, FJ 4; 20/2012, de 16 de febrero, FJ 7, y 140/2018, FJ 5). [En consecuencia], el derecho reconocido en el art. 24.1 CE podría verse conculcado por aquellas disposiciones legales que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultaran innecesarias, excesivas o carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador (SSTC 60/1989, de 16 de marzo, FJ 4; 114/1992, de 14 de septiembre, FJ 3, y 273/2005, de 27 de octubre, FJ 5)» (STC 52/2014, de 10 de abril, FJ 2).

c) Por su parte, también es doctrina constitucional consolidada el que «una de las proyecciones del derecho reconocido en el art. 24.1 CE es el derecho a que las resoluciones judiciales alcancen la efectividad otorgada por el ordenamiento, lo que implica, de un lado, el derecho a que las resoluciones judiciales firmes se ejecuten en sus propios términos y, de otro, el respeto a su firmeza y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas en ellas declaradas (SSTC 171/1991, de 16 de septiembre, FJ 3; 198/1994, de 4 de julio, FJ 3; 197/2000, de 24 de julio, FJ 2; 83/2001, de 26 de marzo, FJ 4, entre otras muchas). [...]. [Pero,] ni siquiera el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes –directamente derivado del art. 24.1 CE– se presenta como un derecho absoluto –como, por otra parte, no lo es ningún derecho fundamental (STC 105/1997, de 2 de junio, FJ 4)–, habiendo admitido al respecto este tribunal que el legislador puede establecer límites al pleno acceso a la ejecución de las sentencias, siempre que sean razonables y proporcionales respecto de fines constitucionalmente lícitos para el legislador (SSTC 4/1988, de 21 de enero, FJ 5; 113/1989, de 22 de junio, FJ 3; 292/1994, de 27 de octubre, FJ 3, y 176/2001, de 17 de septiembre, FJ 2)» (STC 312/2006, de 8 de noviembre, FJ 4).

En este mismo sentido, hemos afirmado que «esta potestad de mediación legislativa de los derechos que se integran en el de la tutela judicial no es absoluta, ni dependiente del arbitrio del legislador, pues, dentro del respeto debido al contenido esencial de los derechos fundamentales, resulta indiscutible que el art. 24.1 CE exige, según la STC 158/1987, ausencia de condicionamientos que dificulten o entorpezcan, en lo que aquí interesa, la posibilidad de que lo resuelto por los órganos judiciales sea cumplido en sus propios términos, de manera que, cuando el legislador imponga requisitos o limitaciones al ejercicio del derecho fundamental, su legitimidad constitucional habrá de ser examinada para comprobar si responde a razonables finalidades de protección de valores, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan debida proporcionalidad con dichas finalidades, lo cual significa que serán inconstitucionales, por vulneración del derecho fundamental, aquellos requisitos, formalidades y limitaciones que comprometen su ejercicio de tal forma que no resulten comprensibles a la luz de una ponderación razonable y proporcionada de los valores acogidos en la Constitución [...] SSTC 113/1989, de 22 de junio, FJ 3». (STC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 10, entre otras).

#### C) Enjuiciamiento.

De acuerdo con lo expuesto, procede examinar si las condiciones impuestas en los arts. 439.6 c) y 7, y 655 bis LEC persiguen un fin constitucionalmente legítimo y resultan razonables y proporcionales respecto de los fines perseguidos por el legislador.

a) El análisis de las previsiones impugnadas permite inferir que lo que se pretende es dotar de mayor protección a las personas y hogares afectados en los procedimientos

de recuperación de la posesión (art. 439.6 y 7 LEC), y de subasta de bienes inmuebles – en el marco de la regulación del procedimiento de apremio de la ejecución dineraria– (art. 655 bis LEC), cuando se esté ante una situación de especial vulnerabilidad económica de la parte demandada o ejecutada, persiguiéndose que las administraciones competentes puedan encontrar una solución habitacional para dichas personas.

Ello cohonesta con la referencia en el preámbulo de la Ley 12/2023 (apartado III, párrafo 56) a que lo que se persigue con la regulación que se introduce a través de la disposición final quinta es facilitar a las administraciones competentes «dar adecuada atención a las personas y hogares afectados, ofreciendo respuesta a través de diferentes instrumentos de protección social y de los programas de política de vivienda».

Se evidencia así, de nuevo, la preocupación del legislador por atender al mandato de hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE). Puede decirse, pues, que, de acuerdo con el canon anunciado, las previsiones cuestionadas persiguen un fin constitucionalmente legítimo.

b) Para dilucidar en el presente caso si las previsiones introducidas en la disposición final quinta de la Ley 12/2023 que se impugna resultan proporcionadas, abordaremos un examen conjunto de los arts. 439.6 y 7 y 655 bis LEC resultantes de la reforma efectuada por la Ley 12/2023 dado el evidente paralelismo que el legislador ha querido plasmar en la redacción de uno y otro precepto, aun refiriéndose a ámbitos y fases procedimentales distintos.

Ello es así, en primer lugar, por cuanto el requisito de acreditar si la parte demandada se encuentra o no en situación de vulnerabilidad económica en la fase de admisión de las demandas de juicio verbal del art. 250.1 apartados 1, 2, 4 y 7 LEC, que es el precepto recogido en el art. 439.6 c) LEC, que los recurrentes cuestionan, se regula de forma análoga en el art. 655 bis.1 LEC respecto de la vulnerabilidad económica, en este caso del deudor, y que habrá de acreditar la parte actora antes del inicio de la vía de apremio en el ámbito de la ejecución dineraria, si no se hubiese acreditado con anterioridad.

Y, en segundo lugar, porque el apartado 7 del art. 439 LEC encuentra su reflejo en el apartado 2 del art. 655 bis LEC, ambos dedicados al requisito de acreditación por la parte actora de haberse sometido a un procedimiento de conciliación o intermediación, cuando se verifique lo previsto en los apartados anteriores respectivos; en un caso como condición de admisibilidad de las citadas demandas de juicio verbal de recuperación posesoria y en el otro, como requisito para poder iniciarse la vía de apremio.

c) Pues bien, el requisito impuesto a la parte actora en el art. 439.6 c) LEC, y su correlativo art. 655 bis.1 LEC no cumple las exigencias constitucionales del derecho a la tutela judicial efectiva desde un canon de proporcionalidad.

Si conforme a nuestra doctrina son contrarios a este derecho los requisitos que condicionen tanto el acceso a la jurisdicción como la posibilidad de que lo resuelto por los órganos judiciales sea cumplido en sus propios términos, cuando dichos requisitos se erigen en trabas excesivas respecto del fin que lícitamente puede perseguir el legislador, en el presente caso la exigencia de acreditación de la situación de vulnerabilidad se presenta como excesiva, por no resultar comprensible a la luz de una ponderación proporcionada con la finalidad pretendida –encontrar una solución habitacional para las personas en situación de vulnerabilidad económica–, en la medida en que dicho objetivo puede alcanzarse por otras vías sin menoscabo del derecho de quien pretende accionar la justicia o proseguir el correspondiente proceso.

Es más, la previsión del art. 439.6 c) LEC puede considerarse incluso innecesaria para conseguir la finalidad pretendida a la luz de lo dispuesto en el apartado 4 de la disposición final quinta de la propia Ley 12/2023. La misma acomete una reforma del art. 441.5 LEC y prevé que por los poderes públicos se adopten las oportunas medidas para hacer frente a las eventuales situaciones de desprotección residencial que pudiesen tener lugar con ocasión de la vulnerabilidad económica en que pudiesen encontrarse los ocupantes de las viviendas objeto de controversia en los casos de los números 1, 2, 4 y 7 del apartado 1 del art. 250 LEC (los mismos a que remite el art. 439.6 LEC), una vez

admitida la respectiva demanda y, por tanto, de forma compatible y respetuosa con el derecho de acceso al proceso de quien postula la recuperación de la posesión de la vivienda en cuestión.

A estos efectos, el referido art. 441.5 LEC prevé que en los aludidos casos del art. 250.1 LEC, siendo el inmueble vivienda habitual de la parte demandada, se informará a esta en el decreto de admisión a trámite de la demanda, de la posibilidad de acudir a las administraciones públicas competentes en materia de vivienda, asistencia social, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, a efectos de que puedan apreciar la posible situación de vulnerabilidad de la parte demandada. Asimismo, y sin perjuicio de lo anterior, se prevé que el juzgado de forma inmediata y de oficio comunicará a dichas administraciones públicas la existencia del procedimiento a fin de que puedan verificar dicha situación de vulnerabilidad y, de existir esta, «presentar al juzgado propuesta de alternativa de vivienda digna en alquiler social a proporcionar por la administración competente para ello y propuesta de medidas de atención inmediata a adoptar igualmente por la administración competente, así como de las posibles ayudas económicas y subvenciones de las que pueda ser beneficiaria la parte demandada».

La no exigencia del requisito de admisibilidad de la demanda consistente en que la parte actora acredite la referida situación de vulnerabilidad económica no daría lugar, pues, a que quedara desatendida la finalidad legítima perseguida por el legislador. Anticipar su protección condicionando la admisión de la acción resulta, por ello, desproporcionado.

Por su parte, el juicio de proporcionalidad tampoco se supera respecto a la fase ejecutiva referida a la subasta de bienes inmuebles en el marco de la regulación del procedimiento de apremio de la ejecución dineraria, por cuanto la situación de vulnerabilidad del deudor es susceptible también de conocerse por otros medios, como es a través de las administraciones públicas competentes, sin afectación al derecho del ejecutante de iniciar la vía de apremio.

Por consiguiente, concluimos que las condiciones de admisibilidad o de procedibilidad previstas en los arts. 439.6 c) y 655 bis.1 LEC, al suponer trasladar a la parte actora una carga acreditativa desmesurada por ser la circunstancia a acreditar susceptible de conocerse también a través de medios igual o más asequibles, constituyen una barrera desproporcionada para el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva, en las dos vertientes concernidas, resultando, por ello inconstitucionales y nulos por vulnerar el art. 24.1 CE.

d) Sentando lo anterior, debe declararse también inconstitucional y nulo lo dispuesto en los arts. 439.7 y 655 bis.2 LEC, añadidos por la disposición final quinta de la Ley 12/2023. Ello porque lo previsto en estos apartados se vincula inescindiblemente, entre otras cosas, a la constatación de la situación de vulnerabilidad económica de la parte demandada o ejecutada conforme a lo previsto en los apartados que acaban de declararse inconstitucionales.

Estas remisiones a un sistema de acreditación de la concurrencia de vulnerabilidad económica de la contraparte que ya ha sido anulado hacen que lo dispuesto en los preceptos que seguían en examen carezca de sentido lógico, al tener como presupuesto de aplicación las reglas declaradas inconstitucionales. Existe una remisión entre preceptos que arrastra la nulidad (sensu contrario, STC 81/2003, de 30 de abril, FJ 7) y hace innecesario mayor análisis de los motivos de inconstitucionalidad alegados [STC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 9 d)].

7. Extensión de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad por conexión o consecuencia a preceptos no impugnados.

El art. 39.1 LOTC que acaba de emplearse permite también llegar a declarar la nulidad de los preceptos no impugnados de la misma ley, disposición o acto con fuerza de ley a los que deba extenderse por conexión o consecuencia.

Pues bien, las razones que nos han llevado, en el fundamento previo a apreciar la inconstitucionalidad de los apartados 6 c) y 7 del art. 439 LEC y 1 y 2 del art. 655 bis LEC, deben trasladarse también a lo dispuesto en la última parte del apartado 2 del art. 685 LEC en la redacción dada por el apartado 8 de la disposición final quinta de la Ley 12/2023. En concreto cuando dispone:

«Disposición final quinta. *Modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil.*

La Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, queda modificada como sigue:

[...]

Ocho. Se modifica el apartado 2 del artículo 685 con el siguiente literal:

[...]

Asimismo, deberá indicarse si el deudor se encuentra o no en situación de vulnerabilidad económica.

Para acreditar la concurrencia o no de vulnerabilidad económica se deberá aportar documento acreditativo, de vigencia no superior a tres meses, emitido, previo consentimiento del deudor hipotecario de la vivienda, por los servicios de las administraciones autonómicas y locales competentes en materia de vivienda, asistencia social, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social que hayan sido específicamente designados conforme la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda.

Este requisito también podrá cumplirse mediante:

1.º La declaración responsable emitida por la parte actora de que ha acudido a los servicios indicados anteriormente, en un plazo máximo de cinco meses de antelación a la presentación de la demanda, sin que hubiera sido atendida o se hubieran iniciado los trámites correspondientes en el plazo de dos meses desde que presentó su solicitud, junto con justificante acreditativo de la misma.

2.º El documento acreditativo de los servicios competentes que indiquen que el deudor hipotecario no consiente expresamente el estudio de su situación económica en los términos previstos por la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda. Este documento no podrá tener una vigencia superior a tres meses.

En el caso de que el acreedor hipotecario sea un gran tenedor de vivienda, el inmueble objeto de demanda sea la vivienda habitual del deudor hipotecario y se tenga constancia, conforme a los apartados anteriores, que este se encuentra en situación de vulnerabilidad económica, no se admitirán las demandas de ejecución hipotecaria en las que no se acredite que la parte actora se ha sometido al procedimiento de conciliación o intermediación que a tal efecto establezcan las administraciones públicas competentes, en base al análisis de las circunstancias de ambas partes y de las posibles ayudas y subvenciones existentes conforme a la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda.

El requisito anterior podrá acreditarse mediante alguna de las siguientes formas:

1.º La declaración responsable emitida por la parte actora de que ha acudido a los servicios indicados anteriormente, en un plazo máximo de cinco meses de antelación a la presentación de la demanda, sin que hubiera sido atendida o se hubieran iniciado los trámites correspondientes en el plazo de dos meses desde que presentó su solicitud, junto con justificante acreditativo de la misma.

2.º El documento acreditativo de los servicios competentes que indique el resultado del procedimiento de conciliación o intermediación, en el que se hará constar la identidad de las partes, el objeto de la controversia y si alguna de las partes ha rehusado participar en el procedimiento, en su caso. Este documento no podrá tener una vigencia superior a tres meses.



En el caso de que el acreedor hipotecario sea una entidad pública de vivienda el requisito anterior se podrá sustituir, en su caso, por la previa concurrencia de la acción de los servicios específicos de intermediación de la propia entidad, que se acreditará en los términos del apartado anterior.»

Se trata de pasajes que mutatis mutandis reproducen la misma carga desproporcionada para el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva de la parte actora que se juzgó inconstitucional en el fundamento jurídico 6 C) c), con remisiones que convierten aquella regla en presupuesto lógico de aplicación de forma que llevó a la declaración de inconstitucionalidad efectuada en el fundamento jurídico 6 C) d), aquí en relación con la demanda ejecutiva sobre bienes hipotecados o pignorados.

En consecuencia, procede reputar también inconstitucional y nulo el inciso transcrito.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido:

1.º Declarar la pérdida sobrevenida de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad respecto de la impugnación de los artículos 16.1 d), 27.1 y 27.3 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

2.º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados 6 c) y 7 del art. 439 y de los apartados 1 y 2 del art. 655 bis de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, en la redacción dada por la disposición final quinta, apartados 2 y 6, de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

3.º Extender, por conexión o consecuencia, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad al inciso del art. 685.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, en la redacción dada por la disposición final quinta apartado 8 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, que se indica en el fundamento jurídico 7 de la presente sentencia.

4.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintinueve de enero de dos mil veinticinco.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Juan Carlos Campo Moreno.—Laura Díez Bueso.—José María Macías Castaño.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5514-2023*

En el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 LOTC, y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría, formulo el presente voto particular para exponer las razones de mi discrepancia con parte de la fundamentación jurídica y fallo de la sentencia aprobada.

1. Encuadramiento competencial: STC 79/2024.

La sentencia de la que discrepo parte de lo ya resuelto en la STC 79/2024, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta

de Andalucía contra esta misma Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, ahora recurrida por más de cincuenta diputados del Congreso.

En esa STC 79/2024 ya se puso de manifiesto una discrepancia de principio entre los miembros de este tribunal sobre el encuadramiento competencial de la Ley 12/2023 que, lógicamente, se arrastra a esta nueva sentencia sobre la misma ley. Para la mayoría, la Ley 12/2023 puede encontrar acomodo en la competencia del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a la vivienda (art. 149.1.1 CE, en relación con el art. 47 CE). Por el contrario, los firmantes del voto particular a aquella STC 79/2024 sostuvimos que esta competencia del art. 149.1.1 CE permite al Estado regular derechos, facultades o posiciones jurídicas fundamentales de los ciudadanos (así, invariablemente desde la STC 61/1997, FJ 8), pero no regular el modo o manera en que las comunidades autónomas deben ejercer sus competencias en materia de vivienda, que es una competencia exclusiva de estas (art. 148.1.3 CE), como hacen la mayoría de los preceptos de la Ley 12/2023. En una palabra, las condiciones básicas sobre derechos del art. 149.1.1 CE no son las bases de las materias de competencia compartida (bases-desarrollo) que tiene atribuidas el Estado en otros sectores de acción pública, como la sanidad (art. 149.1.16 CE) o el medio ambiente (art. 149.1.23 CE). Para una explicación más detallada de toda esta controversia y de mis argumentos al respecto me remito al voto particular a la citada STC 79/2024.

Esta discrepancia de principio acarrea, lógicamente, diferentes conclusiones en torno a la conformidad o no con la Constitución de los preceptos entonces recurridos, una diferencia que se reproduce ahora nuevamente con los arts. 15 y 31 de la Ley 12/2023 que esta nueva sentencia examina.

2. El artículo 15 de la Ley 12/2023 establece «bases» de las políticas (autonómicas) de vivienda, no «condiciones básicas» para el ejercicio del «derecho» a la vivienda.

Que el art. 15 establece unas bases o normas básicas de vivienda, y no unas condiciones básicas para el ejercicio por alguna persona de su derecho a la vivienda salta a la vista desde su primer párrafo, que dice así:

«Para asegurar la efectividad de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los pertinentes derechos establecidos por esta ley, y en el marco de lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, se establecen los siguientes criterios básicos en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística.»

Esta confesión del legislador sobre la verdadera naturaleza de las normas aprobadas se ve corroborada por el contenido de los apartados b), c) y d) concretamente impugnados.

a) La mayoría reconoce abiertamente que el art. 15.1 b) «contiene una regla dirigida a las comunidades autónomas y a las entidades locales» sobre cómo ejercer sus funciones [FJ 3 B) a)], es decir, una norma básica para sus políticas de vivienda. El precepto simplemente ordena la «ordenación territorial y urbanística» para promover varias tipologías de vivienda. Su contenido normativo, por tanto, es prácticamente inexistente, y resulta difícilmente imaginable un supuesto en que alguna persona o entidad pueda invocar derecho alguno al amparo de este artículo o solicitar su aplicación a un tribunal en algún supuesto litigioso. En definitiva, el art. 15.1 b) no regula ningún derecho, como exige el art. 149.1.1 CE, sino cómo deben ejercerse potestades administrativas ajenas (autonómicas y locales). Como el Estado carece de competencia legislativa en la materia a la que se refiere, la «ordenación territorial y urbanística» (art. 15.1, antes transcrito), el precepto debió declararse inconstitucional.

b) El apartado c) del art. 15.1 contiene una cláusula de no regresión de las reservas de suelo similar a la que existe en el derecho ambiental [FJ 3 B) b)]. La mayoría entiende

que esta limitación de las competencias autonómicas y municipales puede ampararse en el art. 149.1.13 CE («bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica») citando el precedente de la STC 141/2014, FJ 8 A) b). Sin embargo, a mi juicio, ni el precepto ni la sentencia constitucional citada otorgan cobertura a esta cláusula de no regresión.

La STC 141/2014, FJ 8 A) b) declaró constitucional el art. 10.1 b) del texto refundido de la Ley de suelo aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, actual art. 20.1 b) TRLSRU. Este precepto establece un porcentaje mínimo de reserva de suelo para vivienda pública que impide a comunidades autónomas y ayuntamientos rebajarlo, pero que deja plena libertad a ambos, y especialmente a los segundos, para moverse por encima de él.

El art. 15.1 c) de la Ley 12/2023 sobrepasa esta técnica. No fija un porcentaje mínimo vinculante, como hacía el precepto examinado en la STC 141/2014, sino que petrifica la reserva concreta que pueda establecer una mayoría coyuntural impidiendo que mayorías futuras puedan modificarla. Quebranta con ello, y gravemente además, el principio de autogobierno democrático y la autonomía municipal para la gestión de los propios intereses (art. 140 CE), tal y como denunciaban los recurrentes.

Hemos dicho con reiteración que «la reversibilidad de las decisiones normativas es inherente a la idea de democracia» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 6, y otras muchas posteriores en el mismo sentido), y no hay razón para no aplicar este principio a las ordenanzas locales y al gobierno municipal. Al contrario, es doctrina constitucional que «el principio democrático es nada menos que ‘el fundamento de la autonomía local’» [STC 111/2016, de 9 de junio, FJ 8 b)], recogido de forma expresa en el art. 140 CE que exige la elección democrática de concejales y alcaldes. Y hemos dicho también que el «núcleo de la autonomía local [...] ‘consiste fundamentalmente en la capacidad de decidir libremente, entre varias opciones legalmente posibles, de acuerdo con un criterio de naturaleza esencialmente política’» (STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 6, citando las SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3, y 193/1987, de 9 de diciembre, FJ 4).

Así pues, una mayoría de concejales tiene todo el derecho, «de acuerdo con un criterio de naturaleza esencialmente política», a fijar la reserva de suelo para vivienda pública que tenga por conveniente al aprobar el correspondiente planeamiento urbanístico. Pero su carácter de mayoría coyuntural no le da derecho a impedir que una mayoría futura alternativa pueda rebajar esa reserva mediante la reforma o modificación de ese mismo plan. A su vez, el art. 149.1.13 CE permite al Estado fijar mínimos por debajo de los cuales los ayuntamientos no puedan descender (esto fue lo que dijo la STC 141/2014), pero no petrificar opciones políticas concretas en perjuicio de mayorías futuras. Es un principio elemental que las leyes se derogan por otras posteriores, como recuerda el art. 2.2 CC. Y también las ordenanzas municipales.

En definitiva, me parece que el art. 15.1 c) vulnera el gobierno democrático y la autonomía de los ayuntamientos. No en vano, siempre nos hemos negado a otorgar rango constitucional a la cláusula de no regresión ambiental que cita la mayoría como norma equiparable a este art. 15.1 c), apelando precisamente a la idea antes aludida de que «la reversibilidad de las decisiones normativas es inherente a la idea de democracia» (así, entre otras, SSTC 233/2015, de 5 de noviembre, FJ 2; 112/2021, FJ 8, o 25/2024, FJ 11).

c) Razones análogas me llevan a considerar inconstitucional el art. 15.1 d). Este precepto impone porcentajes mínimos, no ya de «vivienda sujeta a algún régimen de protección pública», cualquiera que sea este, como hacía el art. 10.1 b) de la Ley de suelo de 2008 declarado constitucional en la STC 141/2014 que cita aquí nuevamente la mayoría [FJ 3 B) c)], sino de una concreta modalidad de vivienda de protección, la de alquiler. A mi juicio, se trata de una imposición que sobrepasa la competencia estatal de ordenación económica del art. 149.1.13 CE en que se apoya la mayoría.

En primer lugar, la fijación de un porcentaje concreto de alquiler no guarda relación directa e inmediata con la actividad económica general, como exige la competencia del art. 149.1.13 CE:

«[La] incidencia sobre la actividad económica general [...] ha de ser "directa y significativa" para justificar las normas y medidas amparadas en el artículo 149.1.13 CE, según jurisprudencia constitucional consolidada» (STC 33/2018, FJ 3, negando el encuadramiento en este art. 149.1.13 CE de la «licencia deportiva única», citando a su vez la STC 79/2017, de 22 de junio, FJ 5, sobre la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado).

De acuerdo con esta idea, la tan repetidamente citada STC 141/2014, FJ 8 A) b), declaró amparada en el art. 149.1.13 CE la norma estatal que reservaba un porcentaje mínimo de suelo para viviendas sujetas a cualquier régimen de protección pública por considerar que esa reserva de suelo actuaba como «factor regulador del mercado» de la vivienda, en un pasaje transcrito por la mayoría. Sin embargo, de esta doctrina no se deriva que un concreto porcentaje de vivienda pública de alquiler pueda tener idéntico efecto y acomodo. Es la vivienda pública en general la que actúa como «factor regulador del mercado», y no una concreta modalidad que se impone en detrimento de otras. La imposición de vivienda pública de alquiler supone automáticamente una reducción de vivienda pública en propiedad, y esto a su vez puede empujar al alza el precio de esta última y desplazar a potenciales compradores de vivienda pública al alquiler.

Quiero decir con ello, en definitiva, que la opción entre vivienda pública de alquiler o de propiedad es una decisión de política de vivienda que corresponde a las titulares de esa competencia, que son las comunidades autónomas y los ayuntamientos. No corresponde al Estado «promover una determinada modalidad de vivienda pública, la de alquiler» al amparo del art. 149.1.1 CE, como sostiene la mayoría [FJ 3 B) c)]. Esto es una «base» de la política de vivienda, y no un «derecho» individual ejercitable que es lo que permite establecer el art. 149.1.1 CE. Cuando la sentencia dice que la conveniencia de una u otra modalidad de disfrute de la vivienda (alquiler o propiedad) «queda fuera de todo juicio de constitucionalidad» (id.), dice una media verdad. Efectivamente, el Tribunal Constitucional no es quién para pronunciarse sobre esta cuestión política de oportunidad, pero tampoco lo es el Estado. Son las comunidades autónomas, titulares de la competencia exclusiva de «vivienda» (art. 148.1.3 CE), las que deben tomar esa decisión, y era su competencia y autonomía política la que el Tribunal debía tutelar. Despejando la cuestión política, la mayoría en realidad ha eludido la cuestión de fondo.

En suma, los párrafos b), c) y d) del art. 15.1 debieron ser declarados inconstitucionales por falta de competencia del Estado para aprobarlos.

3. El artículo 31 de la Ley es constitucional, pero no como «legislación civil» (art. 149.1.8 CE), sino como condición básica para el ejercicio del derecho a la vivienda

El segundo precepto examinado por la sentencia es el art. 31, que regula la «información mínima» que una «persona interesada en la compra o arrendamiento de una vivienda» puede «requerir» antes de formalizar el contrato o entregar cantidades a cuenta. Para la mayoría, este precepto se encuadra «claramente» en la competencia del Estado en materia de «legislación civil» del art. 149.1.8 CE [FJ 4 B)]. No me parece convincente su razonamiento, como tampoco al propio legislador, que aprobó ese art. 31 al amparo del art. 149.1.1 CE, no del 149.1.8 CE (disposición final 7.1 de la Ley 12/2023).

Sostiene la mayoría que la finalidad tuitiva del precepto, dirigido a garantizar la información precontractual ante la asimetría de las partes, no es obstáculo para encuadrar el art. 31 de la Ley 12/2023 en el citado art. 149.1.8 CE. Pero esto es razonar al revés, pues de lo que se trata es de saber si la norma es o no «legislación civil», no de levantar los obstáculos al encuadramiento previamente asumido.

Prueba de la debilidad de los argumentos de la mayoría es que solamente pueden citar en apoyo de su tesis la STC 37/2022, (sin indicación de fundamento jurídico alguno,

por cierto). Una cita que debemos entender referida al fundamento jurídico 6 de esa STC 37/2022, que es el único que alude al art. 149.1.8 CE. En ese fundamento, la sentencia se pronunció sobre el carácter «civil» y no de «vivienda» de la norma autonómica que limitaba la renta de los contratos de alquiler. Fue en este contexto en el que la STC 37/2022, FJ 4, se pronunció sobre el carácter tuitivo de la norma:

«Cabe recordar al respecto que, como dijimos en la STC 89/1994, de 17 de marzo, FFJJ 5 y 8, la paridad contractual entre arrendadores y arrendatarios puede ser sometida a modulaciones fundadas en una finalidad tuitiva de intereses que se consideren necesitados de una especial protección –concretamente, los de los arrendatarios ante la situación del mercado inmobiliario–, como muestra la historia de la regulación de los arrendamientos urbanos en nuestro país.»

Ahora bien, esto no significa que la regulación de la información precontractual, por tener carácter tuitivo, sea automáticamente «legislación civil». Hasta ahora, la doctrina constitucional había tratado la regulación de la información precontractual en relaciones asimétricas o desiguales como uno de los contenidos típicos del derecho de consumo, hasta el punto de que había permitido a comunidades autónomas sin competencias en materia de Derecho civil, como Madrid, legislar sobre la materia, precisamente al amparo de la competencia citada (STC 119/2018, de 31 de octubre, FJ 4).

En los albores del Estado autonómico, el legislador estatal reguló la información precontractual a compradores de vivienda en el art. 13.2 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios, y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña denunció la invasión de sus competencias y el exceso en el ejercicio de la «legislación civil» por parte del Estado. Al resolver la impugnación, la STC 15/1989, de 26 de enero, FJ 5 a), rechazó expresamente esta calificación:

«Alega la Generalitat de Cataluña que el art. 13.2, último inciso, versa sobre una regulación sectorial sobre la que tiene competencia la Generalitat en virtud de lo dispuesto en el art. 9.9 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, señalando que nada tiene que ver con la legislación civil.

La obligación que se establece de suministrar al comprador de una vivienda una documentación suscrita por el vendedor en la que constarán una serie de datos sobre la misma, evidentemente no puede reconducirse a la materia "urbanismo y vivienda", pero tampoco cabe caracterizarla, tal como pretende el abogado del Estado, como una condición general de contratación. El precepto, que significativamente no se enmarca en el capítulo tercero, relativo a la "[p]rotección de los intereses económicos y sociales", sino en el capítulo cuarto sobre el "[d]erecho a la información" es más bien resultado del ejercicio de la competencia legislativa sobre 'defensa del consumidor y del usuario', siendo este el título a considerar.»

Doctrina reiterada, entre otras, en la STC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 4.

El art. 31 de la Ley 12/2023 no puede encuadrarse en el derecho de consumo porque el comprador o arrendatario de una vivienda no tiene por qué ser necesariamente un consumidor, ni el vendedor o arrendador un empresario o profesional. Pero de la misma manera que el Estado puede emplear su competencia del art. 149.1.1 CE, en relación con el art. 51 CE, para regular las condiciones básicas del «derecho a la información» de los consumidores y usuarios previsto en este último (por todas, STC 15/1989, FJ 1), por identidad de razón se puede también poner el art. 149.1.1 CE en relación con el art. 47 CE para regular las condiciones básicas del «derecho» a la información de las «persona[s] interesada[s] en la compra o arrendamiento de una vivienda», como hace el art. 31 de la Ley 12/2023.

En definitiva, no comparto el encuadramiento del art. 31 de la Ley 12/2023 en el art. 149.1.8 CE, pero ello no significa que considere ese art. 31 inconstitucional. Al contrario, este art. 31 muestra, a mi modo de ver, el verdadero alcance de la competencia del art. 149.1.1 CE, que, como ya he dicho en el fundamento jurídico 1

anterior, no está enderezado a que el Estado establezca las bases de las políticas de vivienda de las comunidades autónomas, sino a que regule derechos cuyos titulares puedan invocar ante los tribunales, como hace este art. 31. Así se ha entendido la competencia del art. 149.1.1 CE desde la STC 61/1997.

En la STC 79/2024, cabecera sobre la Ley 12/2023, la mayoría desnaturalizó esta competencia del art. 149.1.1 CE y la convirtió en una competencia legislativa para establecer unas bases sobre vivienda que las comunidades autónomas pudieran desarrollar, lo que le llevó a declarar inconstitucionales algunos artículos de la Ley 12/2023 por exceso de detalle en la fijación de esas bases, cuando no dejaban margen de desarrollo. Esta doctrina hubiera obligado a la mayoría, en caso de haber encuadrado el precepto en el art. 149.1.1 CE como debía haber hecho, a anular varios apartados e incisos de este art. 31, aplicando ese mismo canon del exceso de detalle, por ejemplo, al inciso «entre ellas» del art. 31.1 c) y sus siete subapartados.

Sostuve en el voto particular emitido junto con otros compañeros a la STC 79/2024 que esta interpretación del art. 149.1.1 CE era una interpretación incorrecta y desviada de su entendimiento desde la STC 61/1997, y que el art. 149.1.1 CE permite al Estado regular derechos de forma tan uniforme y detallada como considere preciso, «pues de otro modo no hay garantía de igualdad entre españoles, y «no debe olvidarse que la "igualdad de todos los españoles" representa el elemento teleológico o finalista del título competencial que aquí se considera, el único que justifica y ampara el ejercicio de la competencia estatal»» (fundamento jurídico 3 del voto particular a la STC 79/2024, citando la STC 61/1997).

En consecuencia, en mi opinión, el art. 31 de la Ley 12/2023, con todo su detalle, es constitucional, pero no por ser «legislación civil» del art. 149.1.8 CE, como sostiene la mayoría, sino por representar una condición básica que garantiza la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a la vivienda del art. 149.1.1 CE, en relación con el art. 47 CE, que el Estado puede establecer. Este título competencial del art. 149.1.1 CE, en relación con el art. 47 CE, no ampara las bases de la política de vivienda establecidas en otros preceptos de la Ley 12/2023, pero sí el derecho de los interesados en la compra o arrendamiento de una vivienda a «requerir, antes de la formalización de la operación y de la entrega de cualquier cantidad a cuenta», la información citada en el art. 31.

En definitiva, comparto el fallo desestimatorio de la sentencia y la constitucionalidad de este art. 31, pero no el razonamiento empleado para alcanzar esa conclusión.

4. Disposición final primera, apartado 3 de la Ley 12/2023 (art. 17.7 LAU): limitación de rentas en arrendamientos de vivienda.

En cuanto al nuevo artículo 17.7 LAU creo que es importante distinguir entre los arrendadores grandes tenedores y los que no lo son pero que no han alquilado la vivienda en los últimos cinco años.

Puedo aceptar la constitucionalidad de su primer párrafo por cuanto, aunque el número de arrendadores en España que tengan la condición de grandes tenedores no sea muy numeroso, tienen una posibilidad de influir en el mercado de alquiler del que no disponen los demás.

Por el contrario, para el resto, el hecho de que en los últimos cinco años no hubieran concertado sobre la vivienda un contrato de arrendamiento puede responder a las más diversas circunstancias, ajenas por completo a cualquier afán especulativo, que ponen de manifiesto la falta de justificación de la limitación de renta en esos casos y que esa limitación no guarda ese exigible justo equilibrio entre beneficios y cargas que debe presidir la regulación, por lo que entiendo que incurre en inconstitucionalidad.

Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a treinta de enero de dos mil veinticinco.–Ricardo Enríquez Sancho.–Firmado y rubricado.

*Voto particular que formulan los magistrados don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, don César Tolosa Tribiño y don José María Macías Castaño a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5514-2023*

1. De conformidad con lo dispuesto en el art. 90.2 LOTC, y con el máximo respeto a la opinión de los magistrados que han conformado la mayoría del Pleno, formulamos el presente voto particular para exponer las razones por las que consideramos que la sentencia debió haber efectuado una interpretación de conformidad a la Constitución, con consecuente traslación al fallo, a la hora de resolver la queja articulada contra el art. 15.1 c) de la Ley 12/2023, y debió haber estimado, en parte, las censuras dirigidas contra el art. 31, en sus apartados 1 y 2, y la disposición final primera apartado 3 de la Ley 12/2023. Por otro lado, aunque nos mostramos de acuerdo con la decisión de estimar el recurso en relación con los apartados 6 c) y 7 del art. 439 LEC, y de los apartados 1 y 2 del art. 655 bis –en la redacción dada por la disposición final quinta apartado segundo de la Ley 12/2023–, no lo estamos con el modo en que la sentencia ha abordado el enjuiciamiento de los referidos preceptos, por los motivos que expondremos más adelante, y que hubiese derivado, además, en una extensión de la declaración de inconstitucionalidad ex art. 39.1 LOTC distinta a la efectuada en la sentencia.

Previamente, estimamos poner de manifiesto que nos remitimos al voto particular que formulamos contra la STC 79/2024, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad núm. 5491-2023, interpuesto también contra la Ley 12/2023, en relación con las quejas que aquí se desestiman por remisión a aquella STC 79/2024, concernientes a los arts. 15.1 e), 18, apartados 2 a 4, 28.1 b), c) y d), 29.2 y la disposición adicional tercera. Naturalmente, asumimos la doctrina resultante de aquella sentencia, sin perjuicio de reiterar el desacuerdo que expresamos en el aludido voto particular.

2. Sobre el posible exceso en el ejercicio de las competencias estatales previstas en el art. 149.1.1 y 13 CE y la vulneración de la autonomía local.

a) Nuestra actual discrepancia se centra, en primer lugar, en la impugnación del art. 15.1 c) de la Ley 12/2023, que la sentencia de la que discrepamos resuelve en sentido desestimatorio tanto en cuanto a la posible disconformidad del aludido precepto con el orden constitucional de distribución de competencias, concretamente por el exceso del Estado en el ejercicio de las competencias previstas en el art. 149.1.1 y 13 CE, como en cuanto a la posible vulneración de la autonomía local ex arts. 137 y 140 CE; motivo este último que los recurrentes articulaban con carácter subsidiario respecto del anterior. En nuestro entender, el enjuiciamiento del citado art. 15.1 c) no se aborda debidamente en la sentencia de la que nos apartamos, por las razones que pasamos a exponer.

El precepto en cuestión, bajo la rúbrica «Derecho de acceso a la vivienda y ordenación territorial y urbanística» establece que «[p]ara asegurar la efectividad de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los pertinentes derechos establecidos por esta ley, y en el marco de lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, se establecen los siguientes criterios básicos en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística: [...] c) La calificación de un suelo como de reserva para vivienda sujeta a un régimen de protección pública, a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 20, del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, no podrá modificarse, salvo en los casos excepcionales en los que el instrumento de ordenación urbanística justifique la innecesariedad de este tipo de viviendas o la imposibilidad sobrevenida de dicho destino, con independencia de que puedan modificarse las condiciones o características de la vivienda protegida para atender a la demanda y necesidades del ámbito territorial».

De acuerdo con su contenido, el art. 15.1 c) de la Ley 12/2023 establece una regla general y una excepción a esta última. Como regla general se impone la inmodificabilidad de la calificación de un suelo como de reserva para vivienda sujeta a un

régimen de protección pública, a que se refiere el art. 20.1 b) TRLSRU. Es decir, se impone a las administraciones públicas competentes en materia de ordenación territorial y urbanística que la reserva de suelo que hayan efectuado en virtud del citado art. 20.1 b), como suelo destinado a vivienda sujeta a un régimen de protección pública, no pueda ser objeto de modificación. No obstante, el propio precepto admite exceptuar dicha regla general de prohibición de modificación en «los casos excepcionales en los que el instrumento de ordenación urbanística justifique la innecesariedad de este tipo de viviendas o la imposibilidad sobrevenida de dicho destino» y «con independencia de que puedan modificarse las condiciones o características de la vivienda protegida para atender a la demanda y necesidades del ámbito territorial».

Como se ha visto, el precepto cuestionado contempla una remisión al art. 20.1 b) TRLSRU que ha sido, a su vez, objeto de reforma por la disposición final cuarta de la Ley de vivienda, y cuya inconstitucionalidad fue descartada en la STC 79/2024, FJ 7 B) c). La reforma efectuada sobre el art. 20.1 b) TRLSRU, lo que ha supuesto ha sido una elevación de los porcentajes mínimos de reserva sobre suelo que, conforme al aludido precepto, las administraciones públicas competentes en materia de ordenación territorial y urbanística han de destinar a vivienda sujeta a un régimen de protección pública; concretamente: del 30 por 100, que preveía la anterior redacción, al 40 por 100 de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización, y del 10 por 100 –antes de la reforma– al 20 por 100 en el caso de suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

En la STC 79/2024, FJ 5 B) c), al analizar la posible inconstitucionalidad del art. 15.1 e) de la Ley de vivienda, y con remisión a la STC 141/2014, FJ 8 A) b), ciertamente, dijimos que «[e]ste tribunal ya ha declarado la constitucionalidad de previsiones legales estatales que imponen a otras administraciones establecer ciertas reservas de suelo en pro de vivienda con algún tipo de intervención pública. Así, en relación a la actividad de planificación y a la regulación del art. 10 b) de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (luego sustituido por el art. 20.1 b) TRLSRU), se consideró que este tipo de medidas encuentran cobertura en el art. 149.1.13 CE, por tener una incidencia clara en la actividad económica como 'líneas directrices, criterios globales de ordenación y acciones y medidas singulares necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación' de la vivienda como sector económico».

Sin embargo, lo que se planteaba en el presente recurso presentaba notas distintas que imponían una respuesta diferente, pues lo que se discutía no es la legitimidad, desde una perspectiva competencial, del Estado para fijar dichos porcentajes de necesaria reserva a efectuar por las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, sino su legitimidad competencial para imposibilitar como regla general la modificación de tales reservas. Sobre esta base, no cabe duda de que la norma cuestionada supone una afectación a la función ordenadora del territorio, concretamente a la determinación de los diferentes usos de que es susceptible el suelo, y de lo que se deduce que los efectos que la norma introduce operan de forma bien distinta en los diferentes niveles de intervención pública sobre la ordenación del territorio y el urbanismo. A nivel legislativo, de competencia autonómica, los efectos son directos, pero de escasa incidencia, en tanto que a nivel de ejecución y gestión –ámbito típicamente local–, la afectación opera de forma indirecta pero en mayor grado.

Quiere ello decir que, en lo que hace al ámbito autonómico, la norma cuestionada afecta a la regulación legal, en el sentido de que el legislador autonómico no podrá establecer previsiones que faculten a los ayuntamientos a modificar las reservas de suelo para vivienda protegida adoptadas con anterioridad, al margen de los supuestos excepcionales que prevé el art. 15.1 c). Se trata de una afectación, como decimos, limitada, por cuanto el precepto recurrido ni incurre en una precisión desmesurada que efectúe una normación completa del ámbito al que se dirige, ni impide que el legislador autonómico –sometiéndose, ello sí, al condicionamiento que supone– disponga de un amplio margen para desarrollar un régimen urbanístico propio. Por el contrario, la norma



pretende influir en el ámbito urbanístico cumpliendo la finalidad propia de los títulos competenciales en que se ampara (art. 149.1.1 y 13 CE), de modo que no cabría acoger la tacha de inconstitucionalidad, que, con carácter principal, han planteado los recurrentes contra el art. 15.1 c) de la Ley 12/2023.

b) Pero es en el ámbito local en el que los efectos del art. 15.1 c) de la Ley 12/2023 se proyectan con mayor intensidad, de ahí que cobrara sentido la impugnación – subsidiaria– de los recurrentes basada en una eventual vulneración del principio de autonomía local (arts. 137 y 140 CE).

En este sentido, la delimitación de los diferentes usos de que es susceptible el suelo, materializada a través de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística cuya aprobación inicial y provisional corresponde, por regla general, al municipio, se integra, pues, en el urbanismo, constituyendo, este, de forma innegable, un «ámbito de interés municipal preferente [art. 25.2 a) de la Ley reguladora de las bases del régimen local (LBRL)]» (STC 161/2019, FJ 5), de lo cual se ha hecho eco este tribunal en múltiples ocasiones –y así lo hace la propia sentencia de la que ahora disintimos–: «[N]o es necesario argumentar particularmente que, entre los asuntos de interés de los municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, está el urbanismo» [SSTC 40/1998, FJ 39; 159/2001, FJ 4; 104/2013, FJ 6, y 154/2015, FJ 6 a)].

Dicho lo anterior, es incuestionable que la disposición recurrida, al impedir las modificaciones de reservas de suelo efectuadas al amparo del art. 20.1 b) TRLSRU tiene una clara incidencia en la función ordenadora de los usos del suelo que, como hemos dicho, es típicamente local, y, por tanto, en un ámbito propio del círculo de intereses de los municipios. Es más, resulta evidente, que el art. 15.1 c) da lugar a una merma importante de la capacidad decisoria –y, en consecuencia, de autonomía– que en el ejercicio de esta función tienen los ayuntamientos, pues si antes podían realizar dichas modificaciones, ahora, con la entrada en vigor de esta disposición, ya no podrán hacerlo.

Una primera aproximación al art. 15.1 c) podría llevar a la conclusión incipiente e incompleta de que, aunque el precepto permite excepcionar la regla general de no alteración de las reservas efectuadas ex art. 20.1 b) TRLSRU en los casos excepcionales citados en aquel, preservando así una autonomía decisoria al municipio, la regla general sería igualmente aplicable no solo a los supuestos en que se proceda a la rebaja del porcentaje mínimo de reserva previsto en dicho art. 20.1 b) sino también a aquellos en que, partiendo de un porcentaje superior al umbral mínimo, se reduzca la reserva a una tasa menor de la que se partía pero superior o igual al mínimo permitido o, incluso, a aquellos supuestos en que se decida incrementar dicha cuota de reserva para vivienda pública protegida y siempre por encima del mínimo legal permitido.

En este último supuesto, esto es, aquel en que la modificación lo es para incrementar la tasa de reserva, se produciría, además, la paradoja de que la prohibición de no alteración sería absoluta, es decir, sin posibilidad de excepción mediante justificación del correspondiente instrumento de ordenación urbanística, pues dicha excepción se prevé solo a efectos de justificar la innecesariedad de viviendas en régimen de protección pública o la imposibilidad sobrevenida de dicho destino, lo que indudablemente está pensado para supuestos en que la modificación lo es a la baja y no al alza.

Desde esta perspectiva, los municipios se verían obligados a justificar cualesquiera variaciones en el régimen temporal o de distribución espacial de las reservas de vivienda pública protegida, aun siendo, desde un punto de vista cuantitativo, respetuosas con los límites mínimos que en el art. 20.1 b) se prevén, y no pudiendo, en cambio, realizar modificaciones con incidencia al alza en la proporción de vivienda protegida, por no estar prevista la excepción justificativa para estos casos.

Estos efectos perturbadores, que son obviados por la sentencia de la que discrepamos, suponen que las entidades locales se verían sometidas a un control que, en la medida en que, en tales supuestos, aparece desconectado de la finalidad perseguida a través de él –cual es, la protección del interés supramunicipal, tangibilizado aquí en el aseguramiento de la efectividad de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio del derecho de acceso a la vivienda (art. 15.1 de la Ley 12/2023)–, pierde

concreción para tornar en un control genérico incompatible con el principio de autonomía local por situar a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica respecto de la administración estatal, lo que resulta contrario a nuestra doctrina, que ha venido reiterando que el principio de autonomía de las entidades locales es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de sus competencias realizado, en los casos y formas predeterminados por el legislador, por el Estado o por las comunidades autónomas, habida cuenta de la posición de superioridad de uno y otras sobre las entidades locales. Bien entendido que nunca podrá tratarse de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica respecto de la administración estatal o autonómica, sino de controles de carácter concreto, que habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los de aquellas (SSTC 4/1981, FJ 3; 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2; 187/1988, de 17 de octubre, FJ 8; 134/2011, de 20 de julio, FJ 10, y 57/2015, FJ 13, entre otras).

Tales consideraciones llevarían a reputar inconstitucional, por contrariar la autonomía local, el art. 15.1 c) de la Ley 12/2023. Sin embargo, tal como se argumentó durante la deliberación del presente recurso de inconstitucionalidad, en el ejercicio de la deseable hermenéutica conforme a la Constitución, cabría otra interpretación, en este caso compatible con la autonomía local, del cuestionado precepto legal.

Baste, para ello, partir de la consideración de que la autonomía a que alude el art. 137 CE lo es para la gestión de los «respectivos intereses», y tal autonomía, con dicho fin, se ha de ejercer «en el marco del ordenamiento», por lo que «[e]s la ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución» (ambas referencias lo son a la STC 4/1981, FJ 3). Y en el presente caso tal marco jurídico no solo viene determinado por la remisión que hace a los arts. 15.1 c) y 20.1 b) TRLSRU, sino porque previamente el art. 15, en su apartado 1, antes de desglosar las sucesivas reglas en él recogidas, dispone que la finalidad perseguida a través de estas, es decir, la de asegurar la efectividad de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los pertinentes derechos establecidos en la ley, lo será «en el marco de lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre».

Consecuentemente, el entendimiento sistemático del art. 15.1 c), esto es, bajo el marco dado por el art. 20.1 b), conlleva a deducir que la proscripción que se impone en el primero lo es en tanto se transgredan los límites del segundo. Solo bajo esta perspectiva se evitan los efectos que hemos apreciado como incompatibles con el principio de autonomía local, y solo desde este planteamiento cobra sentido la excepción prevista en el art. 15.1 c); excepción que, en definitiva, al permitir excluir la inmodificabilidad de las reservas cuando «el instrumento de ordenación urbanística justifique la innecesariedad de este tipo de viviendas [de protección pública] o la imposibilidad sobrevenida de dicho destino», es lo que conduce a concluir que el precepto en su conjunto, aun dando lugar a una merma de la autonomía local, no alcanza a vulnerarla pues garantiza a los municipios «su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno» (SSTC 159/2001, de 5 de julio, FJ4; [...] 51/2004, de 13 de abril, FJ 9; 252/2005, de 11 de octubre, FJ 4, y 240/2006, de 20 de julio, FJ 8), respetando, pues, el legislador estatal un «núcleo mínimo identificable de [sus] competencias» (STC 240/2006, FFJJ 10 y 12) que hace reconocibles a los municipios, en cuanto entes locales, como una instancia decisoria autónoma.

En consecuencia, la sentencia debió haber apreciado –y en el fallo haber declarado– que el art. 15.1 c) de la Ley 12/2023 no vulnera el principio de autonomía local (arts. 137 y 140 CE) en tanto se interprete de conformidad con los razonamientos que acabamos de expresar.

3. El art. 31 de la Ley 12/2023 se ampara en el art. 149.1.1 CE.

a) En segundo lugar, estimamos preciso exponer también nuestra disconformidad con el enjuiciamiento que en la sentencia se efectúa del art. 31 de la Ley 12/2023, que los recurrentes impugnaban en sus dos primeros apartados por entender que infringía, por exceso, la competencia estatal en materia de legislación civil ex art. 149.1.8 CE.

Nuestro discernimiento alcanza tanto el encuadramiento competencial que efectúa la sentencia, como el consecuente canon a emplear y el resultado de dicho canon sobre el precepto sometido a examen.

A tal efecto, la sentencia que motiva el presente voto, tras asumir la tesis de los recurrentes consistente en el carácter civil de la materia objeto de regulación por el art. 31 de la Ley 12/2023, llega a la conclusión ulterior de que el precepto en cuestión – en los apartados del mismo que se impugnan– suponen el legítimo ejercicio de las competencias estatales previstas en el título competencial del art. 149.1.8 CE.

Sin embargo, consideramos que la sentencia, que expresa el parecer mayoritario de nuestros compañeros, yerra a la hora de analizar el verdadero carácter, sentido y finalidad de la disposición traída al conflicto (por todas, STC 26/2016, de 18 de febrero, FJ 6), pues, a nuestro juicio, debió realizarse de la siguiente manera.

El art. 31 de la Ley 12/2023 contiene la previsión de que la persona interesada en la compra o arrendamiento de una vivienda en oferta pueda requerir, con carácter previo a formalizarse la operación, una serie de información acerca de las condiciones de la operación y de las características de la vivienda en cuestión. Se cita, así, en el apartado 1, la información referida a la identificación del vendedor, arrendador o persona intermediaria, a las condiciones económicas de la operación (precio, condiciones de financiación), características esenciales de la vivienda y edificio (certificado o cédula de habitabilidad, superficie útil y construida, antigüedad, servicios e instalaciones, eficiencia energética, accesibilidad, estado de ocupación y disponibilidad), información jurídica del inmueble (identificación registral, cargas, gravámenes y cuotas de participación), indicación de ser, en su caso, vivienda protegida, grado y condiciones de protección arquitectónica, en su caso, y cualquier otra información que pueda ser relevante para la persona interesada; a esta información se añade en el apartado 2 la referida a la posible detección de amianto u otras sustancias peligrosas o nocivas para la salud.

La finalidad del precepto no sería otra que la de garantizar que la persona interesada en comprar o alquilar una vivienda disponga de la información mínima necesaria acerca de esta antes de la formalización de la operación correspondiente. Dicha información se configura como una medida de garantía o protección para el interesado y se integraría en el régimen general de derechos que le reconoce la ley en este punto. Así resultaría tanto del título y capítulo en que se ubica el precepto, «Medidas de protección y transparencia en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda» y «Régimen general de derechos e información básica», respectivamente, como de su puesta en relación con el art. 30 que le precede –y ubicado en el mismo título y capítulo–, el cual, epigrafiado como «Principios básicos de los derechos, facultades y responsabilidades», contempla, en su apartado 1, como lo que denomina «derecho» de las personas demandantes, adquirentes o arrendatarias de vivienda, o en cualquier otro régimen jurídico de tenencia y disfrute, entre otros, en su letra b) «[e]l de recibir información, incluida la suministrada por medios publicitarios, en formato accesible para las personas con discapacidad o dificultades de comprensión, que sea completa, objetiva, veraz, clara, comprensible y accesible, sobre las características de las viviendas, sus servicios e instalaciones y las condiciones jurídicas y económicas de su adquisición, arrendamiento, cesión o uso», esto es, aquella que con mayor detalle recoge el art. 31.1 de la Ley 12/2023.

Si antes hemos afirmado que el art. 31 se configura como una suerte de medida de protección o garantía para el posible comprador o arrendatario de vivienda a los efectos de disponer de la información mínima oportuna, esta idea se refuerza a la vista de los restantes apartados 2 y 3 del art. 30. Así, el apartado 2 es el reverso del derecho que contempla el apartado 1, en tanto impone a todos los agentes operadores del sector

inmobiliario el cumplimiento del deber de suministrar, en el ejercicio de su actividad de transmisión, arrendamiento o cesión de viviendas en nombre propio o por cuenta ajena, «información completa, objetiva, veraz, clara, comprensible y accesible»; resultando, finalmente, del apartado 3 que dicha información no cumplirá tales requisitos cuando «omita datos esenciales o los contenga en términos capaces de inducir a error a los destinatarios o producir repercusiones económicas o jurídicas que no resulten admisibles, por perturbar el pacífico disfrute de la vivienda en las habituales condiciones de uso».

Sentado lo anterior, el adecuado análisis del contenido y finalidad de la regulación examinada hubiese permitido concluir que, a pesar de que los efectos del art. 31 se desplegarían en el ámbito de una relación inter privados, como es la existente entre el posible comprador o arrendatario de una vivienda y el propietario de esta, ámbito regulatorio propio de la legislación civil (SSTC 37/2022, FJ 4, y 28/2012, de 1 de marzo, FJ 5) a que alude el art. 149.1.8 CE, el precepto examinado no se encamina, en cambio, a la determinación del contenido de los contratos concernidos –compraventa y arrendamiento– [SSTC 37/2022, FJ 4, y 54/2018, FJ 6 c)], sino que aparece revestido de una finalidad preponderantemente tuitiva orientada en la garantía de información mínima o básica de que debe disponer el interesado en la adquisición o arriendo de una vivienda a fin de que, formalizada la respectiva operación, el pacífico disfrute de aquella no resulte perturbado como consecuencia de omisiones, insuficiencias o deficiencias en la información que tenía derecho a disponer. Esta conclusión resultaría conciliadora igualmente con lo que el preámbulo de la Ley 12/2023 ha identificado como uno de sus objetivos, cual es en este caso, «[m]ejorar la protección en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda, introduciendo unos mínimos de información necesaria para dar seguridad y garantías en el proceso».

En definitiva, un más acertado encuadramiento de la controversia hubiese llevado a la conclusión de que no estamos sino ante una norma más, de entre las que mayoritariamente recoge la ley de vivienda, dictada al amparo del art. 149.1.1 CE, en cuanto condición básica para garantizar la igualdad –en este caso de disposición informativa– en el ejercicio del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE). Cuestión distinta es el uso correcto o no que el legislador estatal haya hecho de dicho título competencial, lo que pasamos a exponer a continuación.

b) Pues bien, para llevar a cabo el examen del art. 31 en el prefijado encuadramiento, resulta inevitable estar a la doctrina de la STC 79/2024, que resolvió el primero de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 12/2023 de vivienda, en cuyo fundamento jurídico 3 B) se expuso la doctrina constitucional relativa a la proyección que sobre la competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia de vivienda tienen los títulos competenciales del Estado previstos en el art. 149.1.1 y 13 CE, que prevén la competencia exclusiva del Estado para «[l]a regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», y para las «[b]ases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», respectivamente.

Ya hemos expresado al inicio del presente voto la necesidad de reiterar nuestra discrepancia con la doctrina resultante de la citada STC 79/2024. Pero una cosa es que mostremos nuestro desacuerdo con ella, y otra que podamos obviarla. En definitiva, la aplicación de la doctrina reflejada en la STC 79/2024 dio como resultado la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de, entre otros, los arts. 16, 19.3 y 27.1 de la Ley de vivienda al incurrir tales preceptos en lo que fue calificado como «concreción excesiva» [FJ 6 B) b)], «detalle excesivo» [FJ 8 B) a)] o «nivel de detalle impropio del ejercicio de títulos competenciales transversales como son los de los apartados 1 y 13 del art. 149.1 CE» [FJ 7 B) b)], suponiendo ello «una invasión de la competencia autonómica [...] para legislar en materia de vivienda» [FJ 7 B) b) (i)].

Trasladando dicho singular canon al presente caso, ello exige examinar si el art. 31, apartados 1 y 2, favoreciendo desde un plano finalístico la igualdad en el acceso a la

vivienda, incurre o no en un grado de minuciosidad desmesurado por proceder a una regulación completa, o tendente a la exhaustividad, de una materia, como la de vivienda, de competencia exclusiva de las comunidades autónomas.

Pues bien, el art. 31, como se ha señalado, establece la información mínima en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda, si bien, al igual que concluimos en la STC 79/2024 respecto de los arts. 16, 19.3, 27.1 [FFJJ 7 B) b) (i), 6 B) b), y 8 B) a), respectivamente], la sentencia de la que ahora discrepamos debió haber apreciado que lo dispuesto en el art. 31 tiene un nivel de detalle impropio del ejercicio de títulos competenciales transversales, como es el del apartado 1 del art. 149.1 CE, en que se funda. En efecto, el art. 31 incurre en un grado de precisión desmedido, en este caso al desglosar en algunos de sus apartados y letras de forma excesivamente pormenorizada la información a que tiene derecho la persona interesada en la compra o arrendamiento de una vivienda antes de la formalización de la operación correspondiente. Ello supone un exceso pues de lo que se trata es de garantizar un mínimo, en cuanto garantía de igualdad informativa, a que tiene derecho a recibir el interesado. En suma, la regulación de la información mínima que puede requerirse por las personas interesadas en la compra o arrendamiento de vivienda que establece el art. 31 adolece de una concreción excesiva si lo que se pretende es garantizar dicha igualdad en el ejercicio del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada [en el mismo sentido, STC 79/2023, de 3 de julio, FJ 6 B) c)].

Concretamente, así ocurre respecto de las previsiones siguientes, que por estas razones debían haber sido declaradas inconstitucionales y nulas: en el apartado 1, letra b), el inciso «precio total y conceptos en este incluidos, así como las condiciones de financiación o pago que, en su caso, pudieran establecerse»; en la letra c) desde «entre ellas» hasta el final de la letra, incluyendo la totalidad de los subapartados 1 a 7; en la letra d) el inciso «la identificación registral de la finca, con la referencia de las cargas, gravámenes y afecciones de cualquier naturaleza, y la cuota de participación fijada en el título de propiedad»; en las letras f) y g); y en el apartado 2.

La sentencia debió haber reputado, por tanto, que tales previsiones constituyen una extralimitación del título competencial –art. 149.1.1 CE– en que se amparan.

4. Vulneración del art. 33 CE por la limitación de rentas de los propietarios que no son grandes tenedores.

a) No podemos tampoco estar de acuerdo ni con la fundamentación contenida en el fundamento jurídico 5 de la sentencia, en que se analiza la posible contravención con el derecho de propiedad, reconocido en el art. 33 CE, de la disposición final primera de la Ley 12/2023, que modifica el art. 17 LAU, añadiendo, entre otros, el nuevo apartado 7, sobre el que los recurrentes dirigían su censura; ni con la decisión –desestimatoria– que se refleja en el fallo.

En cuanto a la fundamentación, nuestra discrepancia se ciñe a la aplicación que de la doctrina constitucional relativa al derecho de propiedad se realiza en la sentencia, mostrándonos de acuerdo con la sistematización que de dicha doctrina se realiza y con el canon a aplicar.

Sin embargo, a la hora de implementar dicho canon al precepto legal recurrido, entendemos que un examen más concienzudo de aquel debió llevar a estimar parcialmente el motivo por entender que el párrafo segundo del citado art. 17.7 LAU resultaba contrario al derecho de propiedad, de acuerdo con los razonamientos que pasamos a exponer tal y como defendimos en la deliberación del recurso.

b) En este sentido, el apartado 7 en que se centra la crítica de los recurrentes, dejando a salvo lo dispuesto en el apartado 6, establece una modulación de la renta libremente pactada, «al inicio del nuevo contrato», disponiendo que «no podrá exceder del límite máximo del precio aplicable conforme al sistema de índices de precios de referencia atendiendo a las condiciones y características de la vivienda arrendada y del edificio en que se ubique». Esta limitación es aplicable a dos supuestos que el precepto separa en párrafos diferenciados.

El primer párrafo contempla el supuesto referido a contratos de arrendamiento de vivienda sujetos a la Ley de arrendamientos urbanos en los que concurren dos elementos: (i) que el arrendador sea un gran tenedor de vivienda «de acuerdo con la definición establecida en la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda», esto es, conforme al art. 3 k) de la Ley de vivienda «la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1500 m<sup>2</sup> de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros» – sin perjuicio de que dicha definición, conforme al propio art. 3 k) «podrá ser particularizada en la declaración de entornos de mercado residencial tensionado hasta aquellos titulares de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en dicho ámbito, cuando así sea motivado por la comunidad autónoma en la correspondiente memoria justificativa»–; y (ii) que el inmueble se ubique en una zona de mercado residencial tensionado dentro del período de vigencia de la declaración de la referida zona «en los términos dispuestos en la referida Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda». Respecto de este segundo elemento, es concretamente el art. 18 de la Ley de vivienda el que faculta –dados sus términos potestativos– a «[l]as Administraciones competentes en materia de vivienda» a declarar estas zonas de mercado residencial tensionado «en aquellos ámbitos territoriales en los que exista un especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población, en condiciones que la hagan asequible para su acceso en el mercado», arbitrando a continuación dicho precepto las reglas a seguir por dichas administraciones para la declaración de dichas zonas, y a las que haremos referencia posteriormente. En cuanto al período de vigencia es, en concreto, el apartado 2 d) de dicho art. 18 el que determina que será «de tres años», sin perjuicio de su prórroga anual «cuando subsistan las circunstancias que motivaron tal declaración y previa justificación de las medidas y acciones públicas adoptadas para revertir o mejorar la situación desde la anterior declaración».

El párrafo segundo contempla el otro supuesto al que le es aplicable igual limitación que al primero, y se refiere en este caso a los contratos de arrendamiento de vivienda en que concurren dos circunstancias: (i) que –al igual que en el caso anterior– el inmueble se ubique en una zona de mercado residencial tensionado dentro del periodo de vigencia de la declaración de la referida zona; y (ii) que sobre el inmueble no hubiese estado vigente ningún contrato de arrendamiento de vivienda vigente en los últimos cinco años. No obstante, el precepto señala in fine que la limitación de renta en este segundo supuesto solo se aplicará «siempre que así se recoja en la resolución del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, al haberse justificado dicha aplicación en la declaración de la zona de mercado residencial tensionado».

Expuesto lo anterior, la sentencia declara que «desde la perspectiva del respeto al contenido esencial del derecho de propiedad, la limitación de rentas que introduce la disposición final cuestionada, no cabe duda, supone una afectación del derecho de propiedad, concretamente de la utilidad económica del bien –en este caso inmueble– que se arrienda», y con esa aseveración nos mostramos de acuerdo, pues la medida en cuestión constituye, ciertamente, una restricción o limitación de este derecho, y la misma quedaría, en principio, amparada por el amplio margen de apreciación de que goza el legislador a la hora de adoptar decisiones de índole social o económica, encaminadas en este caso a satisfacer la función social de la propiedad (art. 33.2 CE), y exteriorizada aquí en la intención de favorecer la accesibilidad al mercado residencial a niveles asequibles ante la situación de carestía de vivienda.

Es decir, la medida, en cualquiera de los dos supuestos en que se aplica –viviendas de grandes tenedores en zonas residenciales tensionadas, y viviendas en zonas residenciales tensionadas en las que no ha estado vigente un contrato de arrendamiento en los últimos cinco años– se encontraría amparada, atendiendo al fin que persigue, en la proclamación del art. 47 CE que reconoce el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, ordenando a los poderes públicos promover las condiciones necesarias para ello.

Sin embargo –y a partir de aquí comienza nuestro distanciamiento con la tesis de nuestros compañeros– la sentencia ignora que la libertad con la que cuenta el legislador para delimitar el contenido de los derechos dominicales, aun amplia, no es absoluta, por cuanto lo que no podrá es someterlo a limitaciones que lo dificulten más allá de lo razonable, no pudiendo el legislador a estos efectos sobrepasar la necesaria «relación razonable» o «equilibrio justo» entre los medios empleados y la finalidad pretendida, sometiendo al titular del derecho a una carga considerada desproporcionada o excesiva. Más concretamente, en lo que a la limitación de rentas de alquiler se refiere, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos recuerda que el control a través de este tipo de medidas entra dentro de una esfera que permite un amplio margen de apreciación al Estado, y su aplicación, a menudo, puede ser causa de reducciones significativas en la cantidad de renta a cobrar, sin embargo, esto no podrá conducir a resultados que sean manifiestamente irrazonables [SSTEDH de 15 de septiembre de 2009, asunto Amato Gauci c. Malta, § 62, y de 30 de julio de 2015, asunto Zammit y Attard Cassar c. Malta, § 62].

Pues bien, a efectos de analizar la relación entre finalidad y medios, como acertadamente indica la sentencia, el fin pretendido con la medida cuestionada es el de promover la accesibilidad y asequibilidad de vivienda residencial que, en lo que a las denominadas zonas de mercado residencial tensionado se refiere, se materializa en el objetivo de atender adecuadamente a un precio razonable la demanda de vivienda habitacional evitando «prácticas de retención y desocupación indebidas» (de acuerdo con el preámbulo de la Ley 12/2023). Y en cuanto al medio empleado, lo que impone la norma sometida a nuestro control de constitucionalidad es una modulación de la renta libremente pactada al inicio del contrato de arrendamiento de vivienda, no pudiendo aquella exceder del límite máximo que resulte de la aplicación del sistema de índices de precios de referencia que atenderá a la localización y características de la vivienda objeto de arrendamiento.

La modulación de la renta es aplicada indistintamente tanto a grandes tenedores como a arrendadores que no tengan tal condición en cuya vivienda no haya estado vigente un contrato de arrendamiento de vivienda en los últimos cinco años, y en ambos casos respecto de viviendas situadas en una zona calificada de mercado residencial tensionado. La indistinción de la Ley 12/2023 en este punto es relevante pues las conclusiones acerca de la razonabilidad de la relación existente entre el medio descrito y la finalidad perseguida no serán las mismas en uno y otro supuesto.

Partiendo de la base de que los intereses legítimos de la colectividad exigen un reparto equitativo de la carga social y financiera, no pudiendo recaer esta en un grupo social concreto por muy importantes que sean los intereses de otro grupo o de la comunidad en su conjunto (SSTEDH asuntos Hutten-Czapska c. Polonia, § 225, y Bittó y otros c. Eslovaquia, § 115), la modulación de rentas al inicio del contrato de arrendamiento a un propietario que tenga la condición de gran tenedor y a un propietario que no tenga tal condición y que no ha alquilado su vivienda en los últimos cinco años, son supuestos sustancialmente distintos.

En cualquier caso, es preciso aclarar, que no corresponde aquí analizar la oportunidad de la medida por la que ha optado el legislador o hacer consideraciones sobre si existen otro tipo de políticas más eficaces que la implementada, pues el canon a emplear es exclusivamente normativo y en este caso consistirá en valorar si entre el medio empleado y la finalidad perseguida existe una relación razonable o un equilibrio justo; canon, este, que es abordado de forma tímida –y, entendemos, desacertada– por la sentencia de la que, respetuosamente, discrepamos.

Para aplicar el referido canon, resulta preciso hacer un juicio separado para cada uno de los supuestos que recoge el nuevo art. 17.7 LAU.

(i) Comenzando por el supuesto referido a los grandes tenedores, conforme resulta del art. 3 k) de la Ley 12/2023, estos se caracterizan por ser personas físicas o jurídicas titulares de una suma considerable de inmuebles urbanos de uso residencial –al menos diez con carácter general, o cinco, si todas las viviendas se ubican en un entorno de mercado tensionado y así lo motiva la comunidad autónoma correspondiente–. La

cantidad destacada de viviendas de que son titulares dota, pues, a estos sujetos de una importante capacidad para interferir en el mercado inmobiliario –particularmente si este queda acotado a una zona concreta– y, en consecuencia, para alterar la oferta y demanda de vivienda mediante la variación de los precios de esta, dando lugar a las prácticas de desocupación y retención especulativas que el legislador precisamente llama a combatir en interés de la comunidad, es decir, a aquellas actuaciones tendentes a obtener beneficios económicos aprovechando las fluctuaciones del mercado inmobiliario, en lugar de destinar la pluralidad de inmuebles de que son titulares a satisfacer la demanda de vivienda en atención a los intereses de la comunidad.

Es claro, por tanto, que la titularidad en una sola persona de un número tan considerable de viviendas permita concluir de forma razonable que la propiedad inmobiliaria sea concebida desde esta perspectiva como un producto de inversión, de ahí que en este tipo de sujetos suelen existir intenciones comerciales y maniobras dirigidas a optimizar los beneficios derivados de la mercantilización de los inmuebles de su propiedad.

Por otro lado, la acumulación de muchas propiedades en manos de unos pocos permite entender que los grandes tenedores gozan de un estatus de dominio importante en el mercado inmobiliario que justifica su sometimiento a una fiscalización más rigurosa; de ahí se explica la legítima opción del legislador de que dicha posición ventajosa de los grandes tenedores deba traducirse en la asunción de un mayor compromiso social.

Tales consideraciones permiten, en definitiva, llegar a la conclusión de que, en este caso, existe una relación razonable o un equilibrio justo entre la modulación de rentas y la finalidad de facilitar el acceso a una vivienda asequible, sin que pueda concluirse que sobre los grandes tenedores recaiga una carga que pueda ser calificada de desproporcionada o excesiva.

En consecuencia, no sería apreciable tacha de inconstitucionalidad en el párrafo primero del art. 17.7 LAU introducido por la disposición final primera apartado 3 de la Ley de vivienda.

(ii) Distinto es, en cambio, el caso de los propietarios que no son grandes tenedores y a los que la Ley 12/2023 impone igual medida restrictiva sobre la libertad de estipulación del precio del alquiler por el hecho de que la vivienda, encontrándose en una zona de mercado residencial tensionado, no haya estado sujeta a alquiler de vivienda en los últimos cinco años.

En este caso estamos ante propietarios de una única vivienda o de un número de viviendas inferior al exigido para tener, conforme a la Ley 12/2023, la consideración de gran tenedor. Se trata de sujetos que no tienen, pues, la misma aptitud que los grandes tenedores para incidir en el mercado de vivienda, de modo que la vacancia de su propiedad, en el sentido de no aportarse esta al mercado de viviendas en alquiler, no tiene sobre dicho mercado una repercusión tan relevante como la descrita para los grandes tenedores, por lo que su influencia sobre la oferta y la demanda puede llegar a ser mínima, de ahí que su compromiso o responsabilidad de tipo social y económico sea también menor al no tener sus decisiones –sobre si alquilar o no la vivienda y fijarle una determinada renta– un efecto considerable en la comunidad.

Por otro lado, el legislador, al imponer una regulación uniforme a ambos supuestos y equiparlos, parece atribuir una intención igualmente especulativa al hecho de que un propietario no gran tenedor no haya puesto su vivienda en alquiler en los últimos cinco años, sin considerar las distintas situaciones que han podido motivar este hecho, algunas de las cuales contribuirían igualmente a la solución habitacional en que se concreta aquí la función social de la propiedad. Así, es posible que en ese tiempo la vivienda hubiese podido estar destinada a su propio uso, al de un familiar o al de una tercera persona en cesión, o haber estado sujeta la vivienda o estancias de esta a derechos de uso o habitación.

Igualmente, podrían existir justas motivaciones para no haber alquilado la vivienda en el período fijado por el precepto y que harían difícil entender razonablemente proporcional la afectación que para estos propietarios supone la limitación del precio del



alquiler en que consiste la medida objeto de examen. En este sentido, sería planteable el caso de que la vivienda afectada pudiera necesitar de mejoras o reparaciones para ser alquilable pero el propietario no dispusiera de los recursos económicos suficientes para llevarlas a efecto y cumplir también su obligación de mantener la vivienda en condiciones aptas de habitabilidad. Asimismo, la vivienda en cuestión podría encontrarse sometida a controversias sobre su propiedad o destino fruto de situaciones de separación o divorcio de los cónyuges propietarios, o ser de titularidad de una comunidad de herederos, coyunturas, estas, a menudo caracterizadas por dificultades en la gestión del bien en común y que, en lo que aquí interesa, harían comprensible que la vivienda no se hubiese puesto en alquiler en dicho período.

Por último –aunque los supuestos hipotéticos pueden llegar a ser infinitos–, no sería tampoco descartable el que, no habiéndose alquilado la vivienda en los últimos cinco años, esta hubiese cambiado de titular en dicho período, pongamos, a modo de ejemplo, en el último de esos cinco años, y a pesar de ello el nuevo propietario que decide poner en alquiler la vivienda deba soportar los efectos –negativos– que la modulación de rentas supone para él aun siendo imputable realmente al anterior propietario la decisión de no haberla alquilado en los cuatro años anteriores.

Se trata, ciertamente, de supuestos particulares, pero también ilustrativos de la falta de justo equilibrio que la Ley 12/2023 introduce aquí entre las exigencias del interés general de la comunidad y las de protección de los derechos del individuo concretamente afectado por la regulación cuestionada.

Tomando en consideración lo anterior, el modo de asociar uno y otro supuesto, sin considerar en el segundo de ellos las legítimas motivaciones por las que un propietario no gran tenedor no ha destinado a alquiler su vivienda durante el tiempo indicado, y el hecho de que este tipo de propietarios tienen una influencia bastante menor sobre la disponibilidad y asequibilidad de la vivienda por las razones antes expuestas, permitiría concluir que una medida como la cuestionada sobre este tipo de propietarios no responde a razón, y, por tanto, no es razonable su relación con la finalidad pretendida por el legislador, afectando, en definitiva, al equilibrio justo que ha de existir entre uno y otro elemento.

Esta conclusión no queda afectada por el hecho de que el párrafo segundo del art. 17.7 LAU disponga que la limitación de rentas en este segundo supuesto procederá «siempre que así se recoja en la resolución del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, al haberse justificado dicha aplicación en la declaración de la zona de mercado residencial tensionado», pues la habilitación para que así se acuerde por el referido ministerio proviene de la Ley 12/2023 y es esta la que queda constitucionalmente invalidada por los motivos que se han ido desgranando.

Consecuencia de todo ello es que el párrafo segundo del art. 17.7 LAU introducido por la disposición final primera apartado 3 de la Ley de vivienda debió haberse declarado inconstitucional y nulo por vulnerar el derecho de propiedad (art. 33 CE).

#### 5. Sobre la vulneración del art. 24 CE.

a) Por último, tal y como se ha anticipado al comienzo del presente voto particular, aunque estamos conformes con la declaración de inconstitucionalidad de los apartados 6 c) y 7 del art. 439 LEC, y de los apartados 1 y 2 del art. 655 bis LEC, en la redacción dada por la disposición final quinta apartado segundo de la Ley 12/2023, nos sentimos en la necesidad de poner de manifiesto los argumentos que, a nuestro juicio, debían haber sostenido tal decisión pues, en la medida en que los preceptos legales que aquí se cuestionaban suponían la fijación de condiciones para el acceso a la justicia como para la ejecución de sentencias, debía examinarse, previamente a su razonabilidad y proporcionalidad, si se fijaban en la norma legal expresando esta todos y cada uno de los presupuestos y elementos de la restricción a fin de reunir todas las características indispensables como garantía de seguridad jurídica.

Al respecto, en la STC 76/2019, en que, con atino, se apoya la sentencia para afirmar que «por mandato expreso de la Constitución, toda injerencia estatal en el ámbito

de los derechos fundamentales y las libertades públicas, ora incida directamente sobre su desarrollo (art. 81.1 CE), ora limite o condicione su ejercicio (art. 53.1 CE), precisa una habilitación legal», se dijo también en su fundamento jurídico 5 d), con remisión a la STC 49/1999, de 5 de abril, FJ 4, que dicha reserva de ley que, con carácter general, somete la Constitución española a la regulación de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en su título I, desempeña una doble función, pues «de una parte, asegura que los derechos que la Constitución atribuye a los ciudadanos no se vean afectados por ninguna injerencia estatal no autorizada por sus representantes; y, de otra, en un ordenamiento jurídico como el nuestro en el que los jueces y magistrados se hallan sometidos "únicamente al imperio de la ley" y no existe, en puridad, la vinculación al precedente (SSTC 8/1981, de 30 de marzo; 34/1995, de 6 de febrero; 47/1995, de 6 de febrero, y 96/1996, de 30 de mayo) constituye, en definitiva, el único modo efectivo de garantizar las exigencias de seguridad jurídica en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas. Por eso, en lo que a nuestro ordenamiento se refiere, hemos caracterizado la seguridad jurídica como una suma de legalidad y certeza del Derecho (STC 27/1981, FJ 10)».

Asimismo, en la precitada STC 76/2019, FJ 5 d), se declaró que «[e]sta doble función de la reserva de ley se traduce en una doble exigencia: por un lado, la necesaria intervención de la ley para habilitar la injerencia; y, por otro lado, esa norma legal "ha de reunir todas aquellas características indispensables como garantía de la seguridad jurídica", esto es, "ha de expresar todos y cada uno de los presupuestos y condiciones de la intervención" (STC 49/1999, FJ 4). En otras palabras, 'no solo excluye apoderamientos a favor de las normas reglamentarias [...], sino que también implica otras exigencias respecto al contenido de la ley que establece tales límites" (STC 292/2000, FJ 15)».

Por último, se destacó en la mencionada STC 76/2019, que la segunda exigencia citada constituye la dimensión cualitativa de la reserva de ley, que se concreta en las exigencias de previsibilidad y certeza de las medidas restrictivas en el ámbito de los derechos fundamentales, y se recordó, con remisión a la STC 292/2000, FJ 15, que, «aun teniendo un fundamento constitucional, las limitaciones del derecho fundamental establecidas por una ley 'pueden vulnerar la Constitución si adolecen de falta de certeza y previsibilidad en los propios límites que imponen y su modo de aplicación', pues 'la falta de precisión de la ley en los presupuestos materiales de la limitación de un derecho fundamental es susceptible de generar una indeterminación sobre los casos a los que se aplica tal restricción'; 'al producirse este resultado, más allá de toda interpretación razonable, la ley ya no cumple su función de garantía del propio derecho fundamental que restringe, pues deja que en su lugar opere simplemente la voluntad de quien ha de aplicarla'». Y concluimos afirmando que esta falta de certeza y previsibilidad en los propios límites «no sólo lesionaría el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), concebida como certeza sobre el ordenamiento aplicable y expectativa razonablemente fundada de la persona sobre cuál ha de ser la actuación del poder aplicando el Derecho (STC 104/2000, FJ 7, por todas), sino que al mismo tiempo dicha ley estaría lesionando el contenido esencial del derecho fundamental así restringido, dado que la forma en que se han fijado sus límites lo hacen irreconocible e imposibilitan, en la práctica, su ejercicio (SSTC 11/1981, FJ 15; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4, y 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 7)».

b) Expuesta la doctrina que antecede, entendemos que la sentencia debió partir de sus postulados a la hora de enjuiciar la constitucionalidad de los arts. 439.6 y 7 y 655 bis LEC pues, como de ella se deriva, las limitaciones de los derechos fundamentales establecidas en una ley, aun teniendo un fundamento constitucional, pueden vulnerar la Constitución si adolecen de falta de certeza y previsibilidad en los propios límites que imponen y su modo de aplicación.

Para dilucidar en el presente caso si las previsiones introducidas en la disposición final quinta de la Ley 12/2023 que se impugnaba cumplían las debidas exigencias de certeza que han de presidir cualquier injerencia de un derecho fundamental, resultaba

aconsejable efectuar un examen conjunto de los arts. 439.6 y 7 y 655 bis LEC «dado el evidente paralelismo que el legislador ha querido plasmar en la redacción de uno y otro precepto, aun refiriéndose a ámbitos y fases procedimentales distintos», tal y como, en atención al principio de proporcionalidad, realiza la sentencia.

c) El art. 439.6 c) LEC, y su correlativo art. 655 bis.1 LEC exigen, para la admisión de las demandas de recuperación de la posesión y para proseguir la vía de apremio de la ejecución dineraria –en los concretos supuestos que en ellos se prevén–, respectivamente, que se especifique si la parte demandada o ejecutada se encuentra o no en situación de vulnerabilidad económica, para cuya acreditación los respectivos preceptos arbitran iguales alternativas: la forma principal de probar dicho extremo lo será mediante la aportación de documento acreditativo, precisándose respecto de este que los órganos encargados de su emisión lo serán «los servicios de las administraciones autonómicas y locales competentes en materia de vivienda, asistencia social, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social», y determinando el aspecto temporal relativo al plazo de vigencia de dicho documento –no superior a tres meses–, estableciendo finalmente que aquel ha de emitirse previo consentimiento de la persona ocupante de la vivienda o de la persona ejecutada, según el caso.

Para el caso de que esta última no consienta la realización de un estudio sobre su posible situación de vulnerabilidad económica, el precepto contempla la posibilidad de acreditar el extremo que aquí se interesa mediante documento acreditativo de los servicios competentes que indiquen que dicha persona no ha prestado su consentimiento, determinando, de nuevo, que este otro documento no podrá tener una vigencia superior a tres meses.

Finalmente, aunque en un orden distinto, se prevé una última modalidad de acreditación de la situación de vulnerabilidad económica de la parte demandada-ejecutada, al establecerse que tal circunstancia podrá también acreditarse mediante declaración responsable de la parte actora de que ha acudido a los servicios indicados sin que su solicitud de emisión del referido documento acreditativo «hubiera sido atendida o se hubieran iniciado los trámites correspondientes», junto con justificante acreditativo de dicha solicitud, y en atención a los plazos expresamente previstos en ambos preceptos: haber acudido a los servicios competentes para la emisión del documento acreditativo en un plazo máximo de cinco meses de antelación a la presentación de la demanda (art. 439.6 LEC) o a la presentación de la solicitud de inicio de la vía de apremio (art. 655 bis.1 LEC), y haber transcurrido dos meses desde que se solicitó el documento acreditativo sin que la solicitud fuera atendida o se iniciaran los oportunos trámites.

d) Expuesto lo anterior, puede afirmarse que la regulación contenida en estos apartados, si bien es susceptible de alcanzar un mayor grado de exhaustividad en la fijación de los presupuestos y condiciones de la limitación que suponen al ejercicio de la tutela judicial efectiva, no puede decirse que genere incertidumbre en el ciudadano respecto de cuál vaya a ser la actuación del poder público en la aplicación de tales previsiones. Es decir, de las respectivas regulaciones contenidas en los arts. 439.6 c) y 655 bis.1 LEC es razonablemente previsible para la parte actora que la demanda, en el primer caso, no se admitirá, y el procedimiento de apremio, en el segundo, no se iniciará, si no se acredita el requisito de la situación de vulnerabilidad económica de la parte contraria, para lo cual el legislador prevé distintas alternativas, establece una definición de los órganos a que en su caso corresponde solicitar el respectivo documento y fija los plazos de vigencia de estos.

e) En cambio, no puede decirse lo mismo respecto del apartado 7 del art.439 LEC y su correlativo apartado 2 del art. 655 bis LEC. En estos apartados lo que se prevé es que no se admitirán las demandas en los supuestos de los números 1, 2, 4 y 7 del art. 250.1 LEC, o no se iniciará la vía de apremio, respectivamente, si la parte actora –que ha de reunir los requisitos que en cada caso se prevén– no acredita que «se ha sometido al procedimiento de conciliación o intermediación que a tal efecto establezcan las

administraciones públicas competentes, en base al análisis de las circunstancias de ambas partes y de las posibles ayudas y subvenciones existentes en materia de vivienda conforme a lo dispuesto en la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda».

Aun cuando para acreditar dicho extremo los respectivos preceptos prevén nuevamente diversas fórmulas –declaración responsable de la parte actora de haber acudido a los servicios competentes sin haber estos atendido su solicitud o iniciado la pertinente tramitación en los plazos que se precisan, o el documento acreditativo de tales servicios en que se indique el resultado del procedimiento de conciliación o intermediación, con constancia de la identidad de las partes, el objeto de la controversia y si alguna de ellas ha rehusado participar en aquel–, el déficit de certeza y concreción que se aprecia no lo es en los medios de acreditación sino en la circunstancia misma a acreditar.

Así, la exigencia a la parte actora, para que su demanda pueda ser admitida o para iniciarse la vía de apremio, de que acredite haberse «sometido al procedimiento de conciliación o intermediación que a tal efecto establezcan las administraciones públicas», sin precisar la naturaleza, caracteres, plazo de duración o los efectos de dichos procedimientos de conciliación o intermediación, sino delegando en las administraciones públicas la concreción de tales elementos, adolece de una indeterminación incompatible con la debida garantía de seguridad jurídica que se ha de predicar de toda regulación legal limitativa del ejercicio de un derecho fundamental.

Se trata de elementos indispensables cuya omisión impide al justiciable poder formar una expectativa razonablemente fundada sobre qué ocurrirá con la tutela judicial que persigue, al quedar esta condicionada al sometimiento a un procedimiento previo cuyos rasgos definitorios se desconocen como consecuencia de haber trasladado el legislador a la administración «el desempeño de una función que solo a él compete en materia de derechos fundamentales en virtud de la reserva de ley del art. 53.1 CE, esto es, establecer claramente el límite y su regulación» [SSTC 292/2000, FJ 16, y 76/2019, FJ 7 a)].

Prueba de ello es que la previsión contenida en los preceptos legales examinados, en lo que al referido procedimiento de conciliación o intermediación se refiere, ha encontrado su desarrollo en el ámbito autonómico en disposiciones de rango infralegal que regulan los aspectos relativos a la iniciación, desarrollo y terminación de dichos procedimientos. Es el caso de Castilla-La Mancha y País Vasco. En el primer caso, se ha aprobado la Orden 95/2024, de 3 de junio, de la Consejería de Fomento, por la que se regula la competencia y el procedimiento de conciliación previa a los procesos judiciales de desahucio, recuperación de la posesión y ejecución hipotecaria de personas en situación de vulnerabilidad económica, previsto en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, en la redacción dada por la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda («Diario Oficial de Castilla-La Mancha» de 13 de junio de 2024). En el segundo, se trata de la Instrucción 1/2024, del viceconsejero de Vivienda, sobre el procedimiento de conciliación o intermediación previsto en la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, que deja sin efecto la previa Instrucción 2/2023, del viceconsejero de Vivienda, sobre el procedimiento de conciliación o intermediación previsto en la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

f) A la vista de ello no podemos sino apreciar que el legislador se ha limitado a concretar que dicho procedimiento de conciliación o intermediación se establecerá por las administraciones públicas tomando en consideración las circunstancias de ambas partes y las posibles ayudas y subvenciones existentes en materia de vivienda de acuerdo con la legislación y normativa autonómica en esta materia, poniendo, así, el énfasis en aspectos que guardan relación con la finalidad que el legislador ha perseguido mediante la instauración de este tipo de procedimientos, esto es, facilitar que los servicios públicos competentes puedan dar la oportuna atención social a las personas ocupantes de las viviendas afectadas por la demanda de recuperación posesoria (art. 439.6 LEC) o por la subasta (art. 655 bis.2 LEC); pero al constituir dicho procedimiento de conciliación o intermediación un requisito para la iniciación o

prosecución del correspondiente proceso judicial, le era exigible al legislador la determinación de aquellos aspectos de especial incidencia en la efectividad de la tutela judicial afectada, o dicho en otras palabras, del marco necesario de predictibilidad para que el destinatario de la norma, en este caso, quien pretende accionar la justicia, pueda formarse una previsión razonable sobre qué ocurrirá con la tutela judicial que persigue al estar esta condicionada a un procedimiento de conciliación o intermediación respecto del que, no solo se desconocen su duración y efectos, sino incluso si el procedimiento mismo va a ser establecido por las «administraciones públicas competentes» y, en su caso, cuándo; pues respecto de este último aspecto, es decir, el cuándo, el legislador ha delegado incluso en las administraciones públicas la determinación del momento en que vayan a implementarse los referidos procedimientos –pues no hay disposición alguna en la Ley de vivienda que así lo prevea–, mientras que, por el contrario, el requisito en sí de acreditar haberse sometido a dichos procedimientos es exigible desde el mismo momento de entrada en vigor de la Ley, esto es, el día siguiente al de su publicación, conforme establece la disposición final novena de esta.

De todo lo anterior, es menester concluir que el legislador ha renunciado a expresar los presupuestos y condiciones de la limitación al ejercicio del derecho concernido, apoderando a la administración para hacerlo, dejando así al ciudadano en una situación de absoluta incertidumbre. Con tal modo de proceder, «la ley ya no cumple su función de garantía del propio derecho fundamental que restringe, pues deja que en su lugar opere simplemente la voluntad de quien ha de aplicarla» (SSTC 292/2000, FJ 15, y 76/2019 FJ 5).

Consecuencia de todo ello, es que la sentencia debía haber reputado primeramente, por estos motivos, contrarios al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), en conexión con el art. 53.1 CE, el primer párrafo de sendos arts. 439.7 y 655 bis.2 LEC, que prevén el requisito de acreditar haberse sometido al referido procedimiento de conciliación o intermediación. Dicha inconstitucionalidad sería extensible a los párrafos sucesivos de aquellos apartados en la medida en que regulan la forma de acreditar este requisito, quedando, por ello, desprovistos de toda utilidad práctica.

g) Efectuado este primer análisis, procedía, ahora sí, determinar si la limitación al derecho a la tutela judicial efectiva resultaba razonable y proporcional en relación con el propósito del legislador; quedando este segundo examen acotado, como lógica consecuencia del resultado obtenido anteriormente, al análisis del apartado 6 c) del art. 439 LEC y del apartado 1 del art. 655 bis LEC que se refieren al requisito de la acreditación de la situación de vulnerabilidad económica de la parte demandada o ejecutada, respectivamente, y que son los que en la sentencia de la que discrepamos se declaran inconstitucionales por no superar el canon de proporcionalidad de acuerdo con un razonamiento que compartimos.

h) Finalmente, consecuencia de lo expuesto es que la extensión de declaración de inconstitucionalidad y nulidad por conexión o consecuencia (art. 39.1 LOTC) a preceptos no cuestionados, que la sentencia limita en su fundamento jurídico 7 a «la última parte del apartado 2 del art. 685 LEC en la redacción dada por el apartado 8 de la disposición final quinta de la Ley 12/2023», debió haber alcanzado, en realidad, también a otros preceptos de la Ley que establecen, al igual que los arts. 439.7 y 655 bis.2 LEC, un requisito para la iniciación o prosecución del correspondiente proceso judicial que, aun estando previsto en una norma de rango legal y gozar de un fin constitucionalmente legítimo, adolece de falta de certeza y previsibilidad en el propio límite que impone y su modo de aplicación; concretamente por imponer a la correspondiente parte actora que acredite someterse «al procedimiento de conciliación o intermediación que a tal efecto establezcan las administraciones públicas competentes, en base al análisis de las circunstancias de ambas partes y de las posibles ayudas y subvenciones existentes conforme a la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda».

Así ocurre, en particular, con la disposición transitoria tercera de la Ley 12/2023 y con el inciso del apartado 2 del art. 685 LEC –según redacción dada por la disposición final quinta, apartado octavo, de la Ley 12/2023– que prevén ese mismo requisito, y que por

las razones que se han expuesto debían haber sido igualmente declarados inconstitucionales y nulos por conexión o consecuencia (art. 39.1 LOTC).

En conclusión, consideramos que la sentencia debió haber apreciado –y en el fallo haber declarado– que el art. 15.1 c) de la Ley 12/2023 no vulnera el principio de autonomía local (arts. 137 y 140 CE) en tanto se interprete de conformidad con los razonamientos que acabamos de expresar; que son inconstitucionales y nulas las siguientes previsiones del art. 31: en el apartado 1, letra b), el inciso «precio total y conceptos en este incluidos, así como las condiciones de financiación o pago que, en su caso, pudieran establecerse»; en la letra c) desde «entre ellas» hasta el final de la letra, incluyendo la totalidad de los subapartados 1 a 7; en la letra d) el inciso «la identificación registral de la finca, con la referencia de las cargas, gravámenes y afecciones de cualquier naturaleza, y la cuota de participación fijada en el título de propiedad»; las letras f) y g), y el apartado 2; el párrafo segundo del art. 17.7 LAU; la disposición transitoria tercera de la Ley y el inciso del apartado 2 del art. 685 LEC –según redacción dada por la disposición final quinta apartado octavo de la Ley 12/2023–, al que se ha hecho referencia.

Y en este sentido emitimos nuestro voto.

Madrid, a veintinueve de enero de dos mil veinticinco.–Enrique Arnaldo Alcubilla.–  
Concepción Espejel Jorquera.–César Tolosa Tribiño.–José María Macías Castaño.–  
Firmado y rubricado.