



¿Una habitación propia?

Arrendamiento y propiedad en
la Ley por el derecho a la vivienda

M^a Dolores Mas Badia



Marcial
Pons

¿UNA HABITACIÓN PROPIA?
Arrendamiento y propiedad
en la Ley por el derecho a la vivienda

M.^a DOLORES MAS BADIA

¿UNA HABITACIÓN PROPIA?

**Arrendamiento y propiedad
en la Ley por el derecho a la vivienda**

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2024

Este libro ha sido elaborado en el marco de ejecución del Proyecto de I+D+i de la Generalitat Valenciana titulado «Responsabilidad social de la empresa: Hacia un sistema financiero socialmente responsable» (PROMETEO/2021/013) cuya IP es Josefina Boquera Materredona y su URL es <https://laboratoriorseuv.com/>. Y en el marco de las actividades del Grupo de Investigación inscrito de la Universitat de València GIUV2017-399 «Bienestar, Seguro y Pensiones» (WIP) cuya IP es M.^a Dolores Mas Badia.

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© M.^a Dolores Mas Badia
© MARCIAL PONS
EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S.A.
Tamayo y Baus, 7, 1.º izq. 28004 MADRID
 91 304 33 03
www.marcialpons.es
DOI: 10.37417/1z6xgd96
Diseño de cubierta: ene estudio gráfico
MADRID, 2024

*A Rafael Ballarín Hernández, maestro y amigo.
Con el lenguaje del corazón.*

ÍNDICE

	Pág.
ABREVIATURAS	15
INTRODUCCIÓN.....	19
CAPÍTULO I. LA LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA EN SU CONTEXTO	39
1. EL INCIERTO Y COMPLEJO DERECHO A LA VIVIENDA: UN JARDÍN DE SENDEROS QUE SE BIFURCAN	39
2. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA CONEXIÓN CON OTROS DERECHOS O BIENES CONSTITUCIONALES. JURISPRUDENCIA DEL TEDH. PONDERACIÓN DEL JUICIO DE PROPORCIONALIDAD PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS.....	59
2.1. La relación del derecho a la vivienda con otros bienes o derechos protegidos por la Constitución Española y el Convenio Europeo de Derechos Humanos	59
2.2. Derecho a la vivienda y propiedad privada. Breve avance sobre el juicio de proporcionalidad, puro o desleído, para resolver supuestos de colisión	63
3. ACERCA DEL VALOR NORMATIVO DEL ART.47 CE Y LA NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO A LA VIVIENDA	71
4. CRISIS EN LA BASE DE LA LEY ESTATAL POR EL DERE- CHO A LA VIVIENDA	78

	Pág.
4.1. Planteamiento	78
4.2. El estallido de la burbuja inmobiliaria	78
4.3. La pandemia de la covid-19	80
5. ACCESO A LA VIVIENDA: PROPIEDAD <i>VS.</i> ALQUILER...	88
5.1. Algunas cifras	88
5.2. Motivos que subyacen en la preferencia por la propiedad frente al alquiler en España	89
5.3. Ventajas del alquiler, en determinadas circunstancias	92
5.4. El reto de dinamizar el mercado del alquiler: un largo his- torial de intentos.....	93
 CAPÍTULO II. LA MODIFICACIÓN DE LA LEY DE ARRENDAMIENTOS URBANOS POR LA LEY 12/2023 Y OTRAS MEDIDAS RELACIONADAS	 107
1. MEDIDAS DE CONTENCIÓN DE LA RENTA DEL ALQUI- LER. CONCEPTOS PREVIOS: GRAN TENEDOR Y ZONA DE MERCADO RESIDENCIAL TENSIONADO.....	108
1.1. Gran tenedor	110
A. Definición y ámbito territorial	110
B. El alcance de la «titularidad» sobre el inmueble. Tipos de derechos y situaciones de comunidad	115
C. Persona física o jurídica. Sociedades y comunidades sin personalidad jurídica	119
D. La noción de «inmueble urbano de uso residencial» en el art. 3.k) LDV	122
E. El riesgo de maniobras fraudulentas	123
1.2. Zona de mercado residencial tensionado y obligaciones de información vinculadas a su declaración.....	124
2. NUEVAS PRÓRROGAS FORZOSAS	129
2.1. Planteamiento	129
2.2. La nueva prórroga del art. 10.2 LAU	131
2.3. La nueva prórroga del art. 10.3 LAU	131
2.4. Conclusiones.....	132
3. PAGO POR MEDIOS ELECTRÓNICOS	133
4. LÍMITES A LA RENTA DE PARTIDA DEL ALQUILER.....	134

	Pág.
5. ÍNDICE DE REFERENCIA PARA LA ACTUALIZACIÓN ANUAL DE LA RENTA.....	140
6. GASTOS DE GESTIÓN INMOBILIARIA Y DE FORMALIZACIÓN DEL CONTRATO	142
7. GRUPO DE TRABAJO PARA LA NUEVA REGULACIÓN DE LOS CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO PARA USO DISTINTO DEL DE VIVIENDA, EN PARTICULAR, LOS CELEBRADOS POR TEMPORADA.....	144
7.1. Materia objeto de estudio por el Grupo de trabajo constituido en aplicación de la DA quinta LDV.....	144
7.2. Breve apunte sobre los arrendamientos turísticos y la propiedad horizontal.....	150
8. RÉGIMEN TRANSITORIO APLICABLE A LOS ARRENDAMIENTOS SUJETOS A LA LAU CELEBRADOS CON ANTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA	157
9. OTRAS MEDIDAS SOBRE CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA, FUERA DE LA LAU.....	158
9.1. Medidas de protección y transparencia en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda. Régimen general de derechos e información básica.....	158
9.2. Elaboración de una base de datos de contratos de arrendamiento de vivienda	162
9.3. Modificaciones en el procedimiento de desahucio de inquilinos vulnerables.....	163
10. BREVE APUNTE SOBRE MEDIDAS FISCALES PARA ESTIMULAR LA OFERTA DE ARRENDAMIENTO ASEQUIBLE DE VIVIENDA	168
CAPÍTULO III PROPIEDAD, ARRENDAMIENTO Y CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA	169
1. ESTRECHANDO EL CÍRCULO CON UNA CUESTIÓN COMPETENCIAL: LIMITACIÓN DE LA RENTA, DERECHO DE PROPIEDAD Y BASES DE LAS OBLIGACIONES CONTRACTUALES. ANÁLISIS DE LA STC 37/2022.....	169

	Pág.
2. LA PRESIÓN RECURRENTE DEL CONTENIDO ESENCIAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD Y EL DESLEÍDO JUICIO DE PROPORCIONALIDAD	173
2.1. Conceptos preliminares: El tándem función social y contenido esencial.....	173
A. La función social. Algunas consideraciones adicionales sobre la evolución del modelo liberal-burgués de la propiedad en los últimos tiempos: desigualdad, vulnerabilidad y ética del cuidado	177
B. El contenido esencial	185
2.2. Una tradición cultural común en la Unión Europea. Propiedad y libertad. Concepto amplio de propiedad	189
2.3. El principio de proporcionalidad. Breve apunte sobre el principio de legalidad.....	197
 CAPÍTULO IV. VALORACIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS MEDIDAS DE CONTENCIÓN DE LA RENTA DEL ARRENDAMIENTO EN LA LEY 12/2023	 201
1. CUESTIONES COMPETENCIALES	201
1.1. El antecedente representado por las Leyes autonómicas y su valoración por el Tribunal Constitucional.....	201
1.2. Problemas de competencia en la Ley por el derecho a la vivienda. Recursos de inconstitucionalidad y STC 79/2024	209
A. Planteamiento	209
B. Anclaje de las medidas de contención de la renta del arrendamiento introducidas por la LDV en la competencia estatal para el desarrollo de las bases de las obligaciones contractuales.....	210
C. Normas declaradas inconstitucionales por exceso competencial en la STC 79/2024	214
 2. CONTRASTE DE CONSTITUCIONALIDAD DE FONDO DE LAS MEDIDAS SOBRE CONTENCIÓN DE LA RENTA DEL ALQUILER EN LA LEY ESTATAL POR EL DERECHO A LA VIVIENDA.....	 217
2.1. Planteamiento	217

	<u>Pág.</u>
2.2. Incidencia de la Ley por el derecho a la vivienda en la Ley de Arrendamientos Urbanos y respeto del contenido esencial de la propiedad	219
2.3. Juicio de proporcionalidad. Posible existencia de vías de acción menos invasivas. Margen de actuación del legislador	222
REFLEXIONES Y PROPUESTAS FINALES. DE LA VIRTUD DE HABLAR CON EXTRAÑOS.....	229
BIBLIOGRAFÍA.....	245
JURISPRUDENCIA	275

ABREVIATURAS

<i>ADC</i>	<i>Anuario de Derecho Civil</i>
ADR	<i>Alternative Dispute Resolution</i>
AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
AEB	Asociación Española de Banca
AP	Audiencia Provincial
APDC	Asociación de Profesores de Derecho Civil
API	Agente de la Propiedad Inmobiliaria
apdo.	apartado
art.	artículo
ATS	Auto del Tribunal Supremo
BCE	Banco Central Europeo
<i>BOCG</i>	<i>Boletín Oficial de las Cortes Generales</i>
<i>BOE</i>	<i>Boletín Oficial del Estado</i>
<i>BOPV</i>	<i>Boletín Oficial del País Vasco</i>
C de C	Código de Comercio
CA	Comunidad Autónoma
CC	Código Civil
CCAA	Comunidades Autónomas
<i>CCJC</i>	<i>Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil</i>
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas
CDFUE	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CE	Constitución Española
CECA	Confederación de Cajas de Ahorro
CEDH	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales
CEE	Comunidad Económica Europea
cfr.	confróntese
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
cit.	citado
DA	Disposición Adicional

DCFR	<i>Draft Common Frame of Reference</i>
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité)
DF	Disposición Final
DGDEJ	Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas (Cataluña)
DGRN	Dirección General de los Registros y del Notariado
DOCE	<i>Diario Oficial de la Comunidad Europea</i>
DOG	<i>Diario Oficial de Galicia</i>
DOGC	<i>Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña</i>
DOGV	<i>Diario Oficial de la Generalitat Valenciana</i>
DOUE	<i>Diario Oficial de la Unión Europea</i>
DGSJFP	Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
DT	Disposición Transitoria
EBA	<i>European Banking Authority</i>
EEMM	Estados miembros
etc.	etcétera
FD	Fundamento de Derecho
FJ	Fundamento Jurídico
FSV	Fondo Social de Viviendas
IA	Inteligencia Artificial
ICO	Instituto de Crédito Oficial
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPC	Índice General Nacional de Sistema de Índices de Precios de Consumo
IPREM	Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples
LAU	Ley de Arrendamientos Urbanos
LAR	Ley de Arrendamientos Rústicos
LDV	Ley por el derecho a la vivienda
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil
LH	Ley Hipotecaria
LPH	Ley de Propiedad Horizontal
MIVAU	Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana
Núm.	Número
núm.	número
<i>op. cit.</i>	<i>opus citatum</i>
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
p.	página
PCC	Propuesta de Código Civil
p. e.	por ejemplo
PECL	<i>Principles of European Contract Law</i>
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
pp.	páginas
RAP	<i>Revista de Administración Pública</i>
RCDI	<i>Revista Crítica de Derecho Inmobiliario</i>

RD	Real Decreto
<i>RDC</i>	<i>Revista de Derecho Civil</i>
RD-ley	Real Decreto-ley
RDGRN	Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado
RDGSJFP	Resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública
<i>RDN</i>	<i>Revista de Derecho Notarial</i>
<i>RdP</i>	<i>Revista de Derecho Patrimonial</i>
<i>RDP</i>	<i>Revista de Derecho Privado</i>
<i>RDU</i>	<i>Revista de Derecho Urbanístico</i>
<i>RGD</i>	<i>Revista General de Derecho</i>
<i>RGLJ</i>	<i>Revista General de Legislación y Jurisprudencia</i>
RH	Reglamento Hipotecario
RJ	Repertorio de Jurisprudencia (Aranzadi)
ROJ	Repertorio Oficial de Jurisprudencia
SAP	Sentencia de la Audiencia Provincial
SS	Sentencias
ss.	siguientes
SOCIMI	Sociedades cotizadas de inversión en el mercado inmobiliario
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STEDH	Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
t.	Tomo
TC	Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TRLDCU	Texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios
TRLS	Texto Refundido de la Ley del Suelo
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
<i>vid.</i>	<i>videre</i>
vol.	Volumen
VPO	Vivienda de Protección Oficial
VVAA	Varios Autores
ZMRT	Zona de Mercado Residencial Tensionado

INTRODUCCIÓN

El lector conocerá la «Escalera de Penrose», una especie de escalera infinita o imposible. Visualmente parece indiferente subir o bajar porque siempre llegamos al mismo punto. Es una ilusión óptica que pone a prueba nuestra percepción. O quizá la imagen que se imponga sea la interpretación que hizo Escher en su famosa litografía *Ascenso y descenso*. También la literatura y el cine se han visto seducidos por este concepto. Cuando el jurista se aproxima al estudio del derecho a la vivienda —ese derecho incómodo¹— puede llegar a caer, en algunos momentos, en la desesperante sensación de estar ante una escalera imposible de transitar, o que puede engañar a los sentidos. Es un terreno en el que hay que evitar el dogmatismo y someter tesis y argumentos a interrogatorio cruzado. En muchos aspectos no se podrá llegar a certezas, pero como decía Collins, en el prólogo que compuso para la obra de Grant Gilmore, *La muerte del contrato*, los juristas necesitan ser capaces de aceptar, entender y trabajar con las desordenadas e inciertas formas del cambio².

El título de la monografía alude al arrendamiento y a la propiedad en la Ley —la primera estatal— por el derecho a la vivienda (Ley 12/2023, de 24 de mayo —en adelante, LDV—)³. Examina su inciden-

¹ Como lo califica el titular del artículo de opinión: M.^aD. MAS BADIA, «La vivienda, ese derecho incómodo», *Valencia Plaza*, 23.05.2023. Disponible en <https://valenciaplaza.com/la-vivienda-ese-derecho-incomodo>

² R. K. L. COLLINS, «Prólogo» a GRANT, G., *La muerte del Contrato*, traducción y prólogo F. de P. Blasco Gascó, Civitas-Thomson Reuters, 2017, p. 33.

³ Publicada en el *BOE* núm. 124, de 25 de mayo de 2023, con entrada en vigor un día después. Con posterioridad, la Disposición transitoria tercera de la LDV, que atiende a los «Procedimientos suspendidos en virtud de los arts. 1 y 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19», ha sufrido ya, al cierre de estas páginas, dos mo-

cia en la relación arrendaticia. Pero detrás de este enfoque, entre bastidores, el análisis persigue un objetivo más profundo: reflexionar sobre la articulación jurídica de los derechos a la vivienda y a la propiedad en el marco de la Constitución española. Como campo de pruebas, el contrato de arrendamiento. El estudio se centra en las modificaciones sustantivas introducidas por la citada Ley en la Ley de Arrendamientos Urbanos, no en las que afectan a los aspectos procesales contenidos en la Ley de Enjuiciamiento Civil, aunque se hará alguna referencia básica a estos últimos⁴.

A finales del siglo XVIII Cesare Beccaria escribió unas palabras que siguen citándose —directamente o bajo el influjo del libro de Stefano Rodotà—: «el derecho de propiedad (terrible, y quizá no necesario derecho)...»⁵. Décadas después, Jeremy Bentham se mostró escandalizado porque alguien que tenía por juicioso formulara aquella «duda subversiva sobre el orden social»⁶. En 1973, Luis Díez-Picazo nos cuenta que veinte o veinticinco años antes, a mediados del siglo XX, cuando él era estudiante, «el tema de la propiedad era un tema más bien aburrido, y perfectamente pacífico, en el que todo o casi todo estaba ya dicho y era consabido: desde las teorías filosóficas o teológicas pasando por las encíclicas papales y por las constituciones políticas, hasta llegar a la formulación de la disciplina legal más prosaica pero tampoco demasiado complicada»⁷. ¿Y en la actualidad, bien avanzado

dificaciones. La primera por el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio (disposición adicional 5), que sustituyó la referencia al 30 de junio de 2023 por la que se efectúa al 31 de diciembre de 2023. La segunda, por el Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre (art. 88), que incide en la misma fecha, alargándola hasta el 31 de diciembre de 2024.

Ofrecen un sucinto panorama de la normativa estatal sobre vivienda anterior a la Ley 12/2023, G. ESCOBAR ROCA y B. GONZÁLEZ GONZÁLEZ, «Capítulo XI. El derecho a la vivienda», en ESCOBAR ROCA, G. (dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Cizur Menor, Aranzadi-Thomson Reuters, 2012, pp. 1273 y ss. Bien entendido que se trata de normas sectoriales cuyo fin es establecer obligaciones administrativas con un alto componente discrecional más que reconocer derechos subjetivos. El objetivo general de la nueva Ley es mucho más ambicioso, aunque es muy cuestionable que pueda contribuir a que se cumpla en la práctica: definir un marco estable y no meramente coyuntural para las políticas de vivienda, no solo estatales, sino también autonómicas respetando el tortuoso mapa competencial y buscando cierta homogeneidad en algunos aspectos esenciales. Una cuestión esta última en la que habrá que tener muy en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional. Cuando se cierran estas páginas se ha dictado ya la primera sentencia resolviendo uno de los ocho recursos interpuestos contra la LDV: STS, Pleno, 79/2024, de 21 de mayo (ECLI:ES:TC:2024:79, *BOE* núm. 152, de 24.06.2024). Resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 5491-2023, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

⁴ Una síntesis crítica de los mismos, en V. MAGRO SERVET, «Análisis práctico y sistemático de los aspectos relevantes de la nueva ley de vivienda 12/2023 de 24 de mayo», *Diario La Ley*, núm. 10295, 26 de mayo de 2023. Disponible en: <https://diariolaley.laleynext.es> (última consulta, el 30 de junio de 2024).

⁵ C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, Paris, Giovanni Claudio Molini, 1780.

⁶ J. BENTHAM, *Principles of the civil code*, W. Tait, 1843.

⁷ L. Díez-PICAZO y PONCE DE LEÓN, «Los procesos de urbanización y el marco del derecho de propiedad», en *Curso de Conferencias sobre propiedad horizontal y urbanizaciones privadas*, Madrid, 1973, p. 9.

el primer cuarto del siglo XXI? La propiedad de la Constitución no es exactamente la propiedad del Código civil. Es imposible mantener un concepto apodíctico de la institución que prescinda de los desarrollos históricos. Acaso hoy la pregunta que nos interpela —que nos aleja de cualquier amago de aburrimiento— sea hasta qué punto es capaz de digerir el instituto los límites y cargas que, en las últimas décadas, trastornan y debilitan el poder del propietario.

La Ley 12/2023 manifiesta en su código genético varias tensiones. La primera obedece a una gestación accidentada, por graves discrepancias de fondo que, más allá de las mantenidas con las fuerzas políticas de la oposición, lastraron el entendimiento entre los propios socios del Gobierno de coalición. Como consecuencia —también por conveniencia política— vio la luz *in extremis* en plena campaña electoral. Me refiero a aquella previa a las elecciones autonómicas y municipales celebradas el 28 de mayo de 2023, cuyo desenlace, negativo para el partido mayoritario de la coalición gobernante⁸, desembocó, por decisión del presidente del Gobierno, en la disolución de las Cortes y la convocatoria anticipada de elecciones generales, celebradas el 23 de julio del mismo año.

En la polémica —áspera en ocasiones— que sigue, como una sombra, a esta Ley no es difícil leer un conflicto, con todos los matices que se quiera, entre dos mentalidades —una, más social e intervencionista; otra, más liberal—. La propiedad, como decía Paolo Grossi, es mentalidad⁹. Un pulso que trasciende, en ocasiones, un ideario, pensamiento o doctrina, y acaricia lo emocional. La materia se resiste a ser contemplada bajo una luz fría¹⁰. Una afirmación, la de Grossi, que apela, en realidad, al carácter eminente e irrevocablemente histórico de la configuración del derecho de propiedad¹¹.

⁸ El PSOE perdió las elecciones municipales por tres puntos frente al principal partido de la oposición, el Partido Popular, cediendo gran parte de su poder territorial al dejar de gobernar seis de las nueve comunidades autónomas que dirigía hasta ese momento.

⁹ P. GROSSI, *La propiedad y las propiedades. Un análisis histórico*, A. López y López (trad.), Madrid, Cuadernos Civitas, 1992.

¹⁰ Una luz fría ideológicamente hablando. Por contraste, de forma simultánea, es difícil ponerse en la piel de quien sufre problemas graves de acceso y permanencia en una vivienda digna para quienes no han tenido esa experiencia; «el dolor que nos es desconocido logramos adivinarlo y crearlo en virtud de la fuerza fantástica que nos anima, pero lo vemos siempre bajo la luz estéril y gélida de las cosas que no nos pertenecen, que no tienen raíces dentro de nosotros» (N. GINZBURG, *Las pequeñas virtudes*, C. Filippetto (trad.), Acantilado, 2002, reimpresión 2019, pp. 99-100).

¹¹ En el trasfondo histórico e ideológico del derecho de propiedad insisten A. CABANILLAS SÁNCHEZ, «La propiedad», *Anales de la Universidad de Alicante: Facultad de Derecho*, núm. 8, 1993, pp. 203-228, <http://hdl.handle.net/10045/55194>; y A. E. PÉREZ LUÑO y A. RODRÍGUEZ DE QUIÑONES Y DE TORRES, «Artículo 33. Propiedad privada y herencia», en O. ALZAGA VILLAA-MIL (coord.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. t. III, Madrid, EDESA, 1996, pp. 494 ss. Subrayan los últimos que concebir la propiedad en términos abstractos e intemporales es una ficción; lo que existen son formas institucionales o concepciones teóricas de la propiedad,

La tensión ideológica que trasluce la LDV gravita alrededor de otra diferente, vinculada al Estado de las Autonomías y el complejo mapa de la distribución competencial, especialmente tortuoso en materia de vivienda¹², pese a la engañosa imagen de claridad que la lectura del art. 148.1.3.^a CE podría sugerir a los no iniciados cuando faculta a las Comunidades Autónomas para asumir competencia (todas ellas lo han hecho en sus Estatutos de Autonomía) en materia de «[o]rdenación del territorio, urbanismo y vivienda».

Ambas cuestiones dificultan los pactos que permitirían una mejor coordinación entre las administraciones públicas implicadas y entre distintas fuerzas políticas en esta materia. La falta de reunión ordenada de esfuerzos comunes conduce, entre otras cosas, a la proliferación de recursos de inconstitucionalidad y merma la eficacia de las normas que

que se suceden en el tiempo o que coexisten en el mismo periodo, caracterizándola desde premisas dispares. Ello no obsta —añaden— a que puedan advertirse ciertos rasgos genéricos que sirven de hilo conductor para seguir las vicisitudes de su formación histórica; unas constantes que justifican su continuidad temática o, mejor, problemática. Los mismos autores destacan, junto al carácter cambiante de la propiedad, otro dato que dificulta su concepción unitaria, a saber: la diversidad de las cosas que pueden constituir su objeto, lo que conduce al denominado pluralismo de la propiedad. Inciden, asimismo, en el trasfondo ideológico que presenta la noción de propiedad en la mayor parte de las ocasiones. «La propiedad es un concepto controvertido porque aparece estrechamente ligado a las existencias o intereses de la sociedad o de quienes en ella detentan el poder. De ahí que exija siempre recurrir a un determinado para legitimador. Se ha indicado certeramente que la propiedad no es un derecho porque se halle garantizada coactivamente con el poder, sino que se halla garantizada porque se cree o se hace creer que es un derecho humano. Por eso todo el sistema jurídico-positivo de propiedad apela para su justificación a determinados imperativos éticos» (*op. cit.*, p. 496). En su calidad de filósofo del Derecho, Pérez Luño realiza interesantes consideraciones sobre la evolución del pensamiento que subyace en la noción moderna de propiedad privada, que comienza a forjarse a lo largo del siglo XVII, con Locke como máximo exponente, y una fácil conexión entre propiedad y libertad trasunto del iusnaturalismo racionalista. Con cita del anterior, también sobre el carácter histórico del derecho de propiedad, L. GAYO DE ARENZANA, «La configuración constitucional de la propiedad privada», en *XV Jornadas de Estudio. El sistema económico de la Constitución española*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, 1994, p. 586. Es recurrente la cita de Marx: «La definición de la propiedad como una relación independiente, como una categoría específica, como una idea abstracta y eterna al margen de las condiciones históricas, no puede ser otra cosa que una ilusión de la metafísica o de la jurisprudencia» (K. MARX, *Miseria de la filosofía*, 7.^a ed., mejorada y corregida, Siglo XXI Editores, 1987).

¹² Resultan bastante ilustrativos los avatares que sufrió el Informe que, en su momento, tuvo que emitir el Consejo General del Poder Judicial (en adelante, CGPJ) al Anteproyecto de Ley. En sesión extraordinaria celebrada el 14 de enero de 2022, el Pleno del Consejo rechazó, por quince votos a seis, la propuesta de dictamen, de la que había sido ponente el vocal Álvaro Cuesta, al aprobar una enmienda a la totalidad. Nombró, como nuevos ponentes, a los vocales José Antonio Ballester y Enrique Lucas —este último, ponente de la enmienda a la totalidad del primer texto—. En Pleno ordinario de 27 de enero de 2022 se aprobó el nuevo texto propuesto, demolidor frente al Anteproyecto de Ley por el derecho a la vivienda. Entre los argumentos principales, los de orden competencial. Varios vocales —como cabía esperar— presentaron voto particular. El texto del dictamen y de los votos particulares se ha consultado en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/Informe-sobre-el-anteproyecto-de-Ley-por-el-derecho-a-la-vivienda>

se van adoptando, muchas para atender situaciones de urgencia¹³. Las políticas de vivienda quedan amenazadas de provisionalidad y siguen, con demasiada frecuencia, movimientos pendulares. No parece que la Ley estatal por el derecho a la vivienda vaya a suponer un avance real en este sentido.

Los aspectos más controvertidos en la Ley 12/2023 son, en esencia, dos, en parte, conectados. En primer lugar, las cuestiones de orden competencial¹⁴, a las que acabo de aludir. El propio título de la Ley («por el derecho a la vivienda» y no «de vivienda» o «del derecho a la vivienda») es sutil trasunto del complejo entramado de competencias que subyace en la regulación de múltiples facetas que gravitan en torno a este substrato de derechos que es la vivienda. En el Informe del CGPJ, de 27 de enero de 2022, al Anteproyecto de Ley del derecho a la vivienda se subrayaba la conveniencia de este matiz terminológico¹⁵.

El problema competencial es un asunto recurrente en este campo, que ya ha afectado, en el pasado, a diversas leyes autonómicas, como

¹³ Se lamenta de esta circunstancia R. ARNAIZ RAMOS, «Las actuaciones legislativas sobre el derecho de propiedad por razón de la protección del derecho a una vivienda digna», en VAQUER CABALLERÍA, M., PONCE SOLÉ, J. y ARNAIZ RAMOS, R., *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2016, pp. 221 ss. Subraya que no parece posible establecer una política de protección del derecho a una vivienda digna sin actuar sobre la definición del concepto de función social de la propiedad y, con ello, sin entrar a definir el contenido del derecho de propiedad. Sería precisa una actuación conjunta y coordinada —muy difícil de alcanzar— de las distintas Administraciones estatal, autonómica y local con competencias en la delimitación del contenido del derecho de propiedad, en fomento del derecho a una vivienda digna y adecuada, y en materia de ordenación urbana.

¹⁴ J. TEJEDOR BIELSA, «A vueltas con las competencias sobre vivienda y la estabilidad del sistema financiero», *Práctica Urbanística*, 2018, núm. 151, pp. 1-13, reflexiona sobre la dispersión competencial, la contingencia e improvisación de lo básico y la inestabilidad normativa, que entorpece la eventual construcción de un derecho subjetivo a la vivienda.

¹⁵ «El Estado cuenta con diversos títulos competenciales que le habilitan a intervenir sobre la vivienda y el derecho del art. 47 CE, como son las relativas (sic) al establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del mencionado derecho y el derecho de propiedad (art. 33 CE); la legislación procesal; la civil y las bases de las obligaciones contractuales, sin perjuicio de las competencias autonómicas sobre el Derecho Civil Foral y Especial, allí donde exista; las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y la hacienda general (art. 149.1.1.º, 6.º, 8.º y 13.º CE, respectivamente). La actuación estatal se ha articulado a través de los Planes Nacionales o de la intervención en este sector de la economía en momentos de grave crisis económica con medidas de carácter fiscal o con normas que afectan al mercado hipotecario, a los arrendamientos urbanos, al sobreendeudamiento de las familias, a la protección a los deudores hipotecarios, a los desahucios, a la propiedad horizontal, a la eficiencia energética, etcétera. Ahora bien, mientras que la competencia autonómica es sobre el conjunto de la materia de vivienda, la estatal se vierte sobre esos otros aspectos. Por tal motivo, el anteproyecto ha de ceñirse al ámbito incidental de las competencias citadas, *puede ser una ley sobre las condiciones básicas del derecho de la vivienda y de medidas sobre su promoción y protección, o, como dice su título, una ley por el derecho a la vivienda, pero no, en puridad, "la ley de vivienda" o "del derecho a la vivienda"* (Conclusión segunda)» — *el subrayado es mío* —.

atestiguan las numerosas sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional (sin que la jurisprudencia decantada pueda calificarse siempre de clara y coherente). Las comunidades autónomas se han mostrado muy activas en las últimas décadas, promulgando normas para afrontar las crisis vinculadas a los problemas —como emergencia social se los califica— de acceso y permanencia en la vivienda de sectores vulnerables de la población, derivadas, en especial, del estallido de la burbuja inmobiliaria a finales de 2007 y de la pandemia de la COVID-19 o, más recientemente, de la guerra de Ucrania. Precisamente, uno de los fenómenos que se observa es la proliferación de disposiciones legales autonómicas, de distinto rango, en este terreno. Las comunidades autónomas operan en no pocas ocasiones con cierto mimetismo —en cuanto a las medidas orquestadas— cuando sus parlamentos comparten un fondo ideológico común. Son normas que intentan afrontar el problema, aunque de forma fragmentaria y debilitadas por las carencias presupuestarias, a través de controvertidos mecanismos que los críticos tachan de intrusivos en exceso¹⁶, mientras que otros los ponen en valor¹⁷. Entre ellos, destaca, en primer lugar, la expropiación temporal del uso de viviendas desocupadas (en especial las que pertenecen, como consecuencia de las ejecuciones hipotecarias, a entidades financieras o sus filiales inmobiliarias o a entidades de gestión de activos que resultan adjudicatarios del remate) o incursas en procedimientos de desahucio. Otras providencias atienden a la regulación del deber de destinar el inmueble a un uso habitacional o alquileres sociales obligatorios; control de la renta del alquiler; derechos de tanteo y retracto en favor de la administración; o articulación de formas de «propiedad temporal

¹⁶ Nasarre Aznar subraya que las administraciones públicas han tenido que recurrir a este tipo de medidas intrusivas para aumentar el stock de viviendas con protección pública ya que no lo consiguen de otro modo. La necesidad de vivienda pública se acentúa cuando fracasan otras vías de tenencia (S. NASARRE AZNAR, *Los años de la crisis de la vivienda. De las hipotecas subprime a la vivienda colaborativa*, Tirant lo Blanch, 2020, p. 518). Tornos Mas apunta, haciéndose eco de una opinión generalizada, que constituyen respuestas políticas urgentes a la fuerte presión social que exige a los representantes políticos soluciones inmediatas, destacando su conflictividad y escasos resultados prácticos (J. TORNOS MAS, «El acceso a la vivienda y la nueva función social del derecho de propiedad», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. Especial 99-100, 2014, p. 2870).

¹⁷ Como muestra, Quintiá Pastrana, que establece una correlación entre el desarrollo del derecho a la vivienda y la descentralización legislativa, que lo ha favorecido, colocándose las comunidades autónomas a la vanguardia del proceso de subjetivización, generando instrumentos, procedimientos y acciones que dotan de exigibilidad al derecho, mientras los poderes centrales mantenían una posición más conservadora, llegando a frenar, en ocasiones, la iniciativa autonómica (A. QUINTIÁ PASTRANA, «El derecho a la vivienda y la dialéctica entre descentralización y recentralización», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 109, vol. I, 2017, p. 263). También F. Meco Tébar, «La función social de la propiedad: reconocimiento, alcance y criterios. Especial referencia a la vivienda», en AAVV, *Derechos reales (Tratado práctico interdisciplinar)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 445 ss., quien encuentra las medidas valientes, pero insuficientes para dar satisfacción al derecho a la vivienda.

o compartida»¹⁸. En muchas de las referidas sentencias se cuestionaba la competencia autonómica. Estos mismos problemas competenciales constituyen el eje central en los recursos —ocho en total— que pronto se interpusieron por diversos gobiernos autonómicos y por un grupo de diputados del Grupo Parlamentario Popular frente a la LDV, como cabía esperar¹⁹. Los argumentos circulan ahora en sentido contrario: se cuestiona la competencia estatal y se denuncia la invasión de la autonómica. El Tribunal Constitucional ha dictado ya una primera sentencia, en la que resuelve el recurso planteado por la Junta de Andalucía (STS, Pleno, 79/2024, de 21 de mayo)²⁰. En el capítulo 4 tendré ocasión

¹⁸ Me detendré en esta normativa autonómica y su enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional, en el capítulo 4.

¹⁹ El Tribunal Constitucional admitió a trámite, por providencias de 26 de septiembre de 2023, publicadas en el *BOE* núm. 236, de 03.10.2023, los siguientes recursos: Recurso de inconstitucionalidad núm. 5491-2023, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, contra los arts. 3 f), g) y k); 8 a) y c); 9 e); 11.1 e); 15.1 e); 16; 18 apartados 2, 3 y 4; 19 apartado 1, inciso segundo, y apartado 3; 27 apartado 1, párrafo tres, y apartado 3; 28; 29; 32; 33; 34; 35 y 36; DA tercera; DT primera; DF primera, apartados uno, tres y seis; y DF cuarta de la Ley 12/2023, de 24 de mayo. Recurso de inconstitucionalidad núm. 5514-2023, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, 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; 31.2; DA tercera; DF primera tres; DF cuarta; DF quinta dos y DF quinta seis de la Ley 12/2023, de 24 de mayo. Recurso de inconstitucionalidad núm. 5516-2023, promovido por el Consejo de Gobierno de las Illes Balears, contra los arts. 8 a) y c); 11.1 e); 15.1; 16.1 d); 18.2, 3 y 4; 19.1 y 3; 27.1 y 3; 28.1; 35; DA tercera; DT primera, párrafo 2; DF primera, apartados uno, tres y seis; y DF quinta de la Ley 12/2023, de 24 de mayo. Recurso de inconstitucionalidad núm. 5518-2023, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, contra los arts. 8 a); 15.1; 16.1 d); 17.4; 18.2, 3 y 4; 19.3; 27.1 y 3; 28.1; y DF quinta de la Ley 12/2023, de 24 de mayo. Recurso de inconstitucionalidad núm. 5580-2023, interpuesto por el Parlamento de Cataluña, contra los arts. 2, letras c), d), e), f), g), h), i), j), m), n), o), p), q), r) y s); 15, apartados 1.b) y 1.d), y apartados 2, 3 y 4; 16; 17; 18.1 y 18.4; 27.1, párrafo tercero, 27.2 y 27.3; 28; 29; DT primera, párrafo segundo; DT segunda y DF séptima, apartado 1, de la Ley 12/2023, de 24 de mayo. Posteriormente, el TC admitió a trámite otros tres recursos: Recurso de inconstitucionalidad núm. 1301/2024, promovido por el Gobierno Vasco, contra los arts. 3, 10.2, 15.1 d), 15.1 e), 16, 17 y 18; disposición adicional tercera; disposición transitoria segunda.1; disposición final primera, apartados uno, tres y seis, y disposición final cuarta de la LDV (admitido a trámite por providencia de 12 de marzo de 2024, *BOE* núm. 69, de 19.03.2024). Recurso de inconstitucionalidad número 1278-2024, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, contra los arts. 2, letras c), d), e), f), g), h), i), j), m), n), o), p), q), r) y s); 12; 15, apartados 1 d) y 4; 16; 17; 18, apartados 1, 4, 5 y 6; 23; 24; 27, apartados 1, párrafo tercero, 2 y 3; 28 y 29; disposición transitoria primera, párrafo segundo; disposición transitoria segunda y disposición final séptima, apartado 1, de la LDV (admitido a trámite por providencia de 9 de abril de 2024, *BOE* núm. 90, de 12.04.2024). Recurso de inconstitucionalidad núm. 1306/2024, contra los arts. 3; 11.2; 16; 18.2, 3 y 4; 19.2 y 3; 27.3; disposición adicional tercera; disposición transitoria segunda.1; disposición transitoria tercera; disposición final quinta, y disposición final séptima de la LDV (admitido a trámite por providencia de 9 de abril de 2024, *BOE* núm. 90, de 12.04.2024).

²⁰ ECLI:ES:TC:2024:79, *BOE* núm. 152, de 24.06.2024. Resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 5491-2023, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía referido en la nota anterior. Cuatro magistrados presentan voto particular (Ricardo Enríquez, Enrique Arnaldo, Concepción Espejel y César Tolosa), por considerar inconstitucionales otros preceptos además de los declarados nulos por la sentencia.

de entrar con detalle en esta sentencia, de cuya doctrina no es previsible que se alejen las que pronto la seguirán. En cualquier caso, conviene avanzar, con carácter general, que cuando la controversia se centra en cuestiones competenciales —como es el caso— se produce cierto efecto perverso en la medida en que se desvía la atención de otros asuntos centrales, en particular, hasta qué punto las medidas legales articuladas respetan el contenido esencial de la propiedad privada o su utilidad o potencial eficacia para resolver el problema de la vivienda, incrementando la oferta de inmuebles en alquiler a un precio asequible, pero sin menoscabar la seguridad del propietario²¹.

Advertía, en un lugar anterior de esta introducción, que son dos los aspectos más polémicos de la LDV. Precisamente, el segundo foco de la porfía alumbraba las restricciones que la Ley anuncia o para las que ofrece un marco legal —aunque muchas quedan pendientes de desarrollo— al poder del propietario (o titular de otro derecho real) arrendador, en especial, en zonas de mercado residencial tensionado²² y, sobre todo, en el caso de grandes tenedores²³. Se discute, entre otras cosas, si estos límites están o no justificados por el criterio de la función social o si ponen o no en jaque el contenido esencial del derecho de propiedad (art. 33 CE, en relación con el 53.1 CE)²⁴.

Otro tipo de escollos se alinean en paralelo con los citados. No son menores los asociados a múltiples defectos de técnica legislativa —algunos de no poco calado—. Contribuyen a dibujar un panorama confuso que dificulta la tarea de interpretar y aplicar las normas que

²¹ En este sentido, M. ANDERSON, «La doble dimensión del derecho a la vivienda en el ámbito privado: objeto especialmente protegido y límite del derecho de propiedad», *Derecho Privado y Constitución*, 2021, núm. 38, p. 102.

²² Véanse los arts. 18 y 19 y DA Tercera de la Ley 12/2023.

²³ El concepto se define en el art. 3.k) LDV.

²⁴ La STC 79/2024, de 21 de mayo, ha declarado inconstitucional el art. 19.3 LDV, segundo inciso, por considerar excesiva la regulación de la información mínima que, en caso de ejercitar la facultad de declarar las zonas de mercado residencial tensionado, tendría que requerirse a los grandes tenedores, ya que la determinación de este aspecto debe corresponder a las comunidades autónomas. Sin embargo, mantiene la posibilidad de tal declaración y su posible repercusión en la limitación de la renta.

Los intentos de limitar la renta del alquiler conocidos desde antiguo en la Historia e introducidos en numerosos países, son siempre controvertidos. El tipo de argumentación esgrimida, tanto a favor como en contra, manifiesta unas líneas constantes. He aquí una muestra: «Los defensores argumentan que, en algunos mercados, las políticas de control de la renta del alquiler son necesarias para garantizar la asequibilidad y la estabilización y los derechos de los inquilinos. Los críticos, incluidos muchos economistas, partidarios del libre mercado, y propietarios, responden que estas políticas, incluso en formas leves, crean ineficiencias en el mercado de la vivienda de alquiler y tienen efectos adversos en la cantidad y calidad de la vivienda de alquiler» —la traducción es mía— (J. D. AMBROSIOUS, J. I. GILDERBLOOM, W. J. STEELE, W. L. MEARES, y D. KEATING, «Forty Years of Rent Control: Reexamining New Jersey's Moderate Local Policies after the Great Recession», *Cities*, núm. 49, 2015, p. 121). La bibliografía, nacional e internacional, procedente del campo jurídico y el económico, que así lo manifiesta es abundantísima. Me remito a la que se recoge en el apartado de «Bibliografía».

contiene la Ley y generan inseguridad jurídica. Así, el cuestionable uso de los conceptos jurídicos²⁵. Las múltiples lagunas. La contaminación de la terminología técnica jurídica propia del Derecho civil por la que caracteriza las normas administrativas —seguramente, inducida por el tradicional intervencionismo en materia urbanística²⁶, que se proyecta con claridad en esta Ley—. Las inacabables remisiones a la legislación autonómica o el enunciado de reglas «a salvo» las autonómicas, para eludir problemas de competencia. O el constante reenvío a normas de desarrollo.

No me resisto a apuntar un nuevo elemento de fuste que acaba de complicar el panorama. Por bien intencionados que sean los instrumentos que se diseñan, es más que dudoso que vayan a cumplir los objetivos propuestos. Ni siquiera un análisis económico del Derecho, enfocado a averiguar cómo configurar las instituciones jurídicas para lograr la mayor eficiencia para la sociedad —aunque descuida algunos aspectos de la justicia—²⁷, ofrece resultados concluyentes desde un

²⁵ Lo destaca el Informe CGPJ al Anteproyecto, *op. cit.*, p. 28.

²⁶ Sobre la normalización de la intervención pública en la propiedad urbana, C. VATTIER FUENZALIDA, «Propiedad privada y régimen del suelo», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 613, 1992, pp. 2547-2564. También, J. L. DE LOS MOZOS, «Modificaciones del derecho de propiedad por razón de las actuaciones urbanísticas», *Estudios sobre derecho de los bienes*, Madrid, Montecorvo, 1991, pp. 545-580.

²⁷ No puede obviarse la consolidación de los planteamientos económicos en la Ciencia del Derecho a partir de los años ochenta del siglo xx, con origen en el movimiento del «*economic analysis of law*» en los Estados Unidos de América, hasta el punto de haberse establecido institucionalmente en algunas universidades europeas. Como sintetiza Jürgen Basedow, si no se olvida, como hacen muchos, que el análisis económico del Derecho «está limitado por la visión del uso eficiente de recursos escasos y no tiene en cuenta otros aspectos de la justicia» y que, por tanto, es muy cuestionable que la solución pueda ser, por decirlo de algún modo, calculada, esta orientación metodológica proporciona valiosas aportaciones. En cualquier caso, por muy atractiva que sea su promesa de poder lograr soluciones eficientes, en especial para los juristas que se dedican al Derecho privado, y en aquellos otros ámbitos en los que se plantean cuestiones económicas (Derecho de sociedades, Derecho de la competencia, Derecho de contratos y responsabilidad civil), hay que pasarla, siempre, por el filtro indicado. Acaba Basedow con un matiz que no debe perderse de vista: «la relevancia de las consideraciones económicas es limitada en la medida en que tales consideraciones no se complementan con un estudio empírico [...] lo que hace el análisis económico del derecho es ampliar el abanico de argumentaciones posibles, aunque los argumentos carezcan de certeza y solo sean plausibles [...]». En ausencia de análisis empírico y de cuantificación sus conclusiones son, con frecuencia, especulativas». Aun así, destaca dos valiosas aportaciones de esta orientación metodológica: «en primer lugar, siempre mira al futuro, a las prospectivas consecuencias de las normas jurídicas, es decir, a los incentivos que promueven en el comportamiento humano. Mientras que la ciencia jurídica tradicional mira hacia atrás, hacia los conflictos sociales y económicos y se pregunta *ex post* qué aplicación de las reglas existentes resolvería el problema de una manera justa, el análisis económico prioriza los incentivos que las reglas existentes provocan en el comportamiento futuro de las personas. Ambas preguntas son de una importancia fundamental para el desarrollo del derecho» (*Lectio del prof. Dr. mult. Jürgen BASEDOW*, pronunciada en el acto de su investidura como Doctor Honoris Causa por la Universitat de València el 31 de mayo de 2019, pp. 10 ss.). Sin duda, el análisis económico del Derecho, con todas sus limitaciones y siempre que se sea consciente de ellas, puede resultar muy útil a la hora de considerar mecanismos de acceso y permanencia en la vivienda. Como escribe

punto de vista micro o macroeconómico acerca de si las modificaciones de la normativa especial sobre arrendamiento servirán para resolver o mejorar las dificultades de acceso a una vivienda digna de un sector importante de la población²⁸. Pero enciende varios pilotos de alerta. Más de una vez, quien se asoma a este tipo de soluciones, se pregunta si la única respuesta está en un método de ensayo y error —el ejemplo de la regulación jurídica del arrendamiento de vivienda en España es, como veremos, paradigmático— con la inseguridad jurídica que ello puede provocar y los graves perjuicios para los derechos de la ciudadanía²⁹.

A nivel internacional pocos son los países de nuestro entorno jurídico que no han ensayado un sistema u otro de control de la renta

Gómez Pomar, recordando a Veljanovski, el enfoque económico «es parcial y complementario a otras perspectivas y necesariamente hace hincapié en aquellos aspectos del Derecho respecto de los cuales tiene alguna ventaja comparativa en su tratamiento», que coinciden con los que pueden medirse con los dos raseros propios de la economía: la eficiencia y la distribución de la riqueza (F. GÓMEZ POMAR, «Derechos de propiedad y costes de transacción: ¿qué puede enseñar Coase a los juristas?», *Anuario de Derecho Civil*, núm. 3, 1998, pp. 1067-1068).

S. NASARRE AZNAR, *Los años de la crisis...*, *op. cit.*, p. 301, se lamenta de la carencia de datos objetivos, científicos y fiables sobre los que sustentar la adopción de las medidas que se fueron tomando desde 2011, añadiendo que escasean también las cifras que hacen un análisis *a posteriori* de las medidas adoptadas hasta ahora, con el fin de valorar hasta qué punto eran necesarias, convenientes o suficientes o cuáles han funcionado mejor o peor. La calificación de los cambios como insuficientes o excesivos suele hacerse —dice— desde posiciones ideológicas. No le falta razón en muchos casos. Y acaba: «la vivienda es terreno abonado para lobbies y políticos de toda índole».

²⁸ Sobre la menor madurez del análisis económico del Derecho en el campo de la propiedad o los bienes, en comparación con otros, y la necesidad de un análisis empírico detallado para comprender completamente la lógica de las leyes y sus efectos en este campo, por todos: D. LUECK y Th. MICELI, «Property Law», en A. MITCHELL POLINSKY y S. SHAVELL (eds.), *Handbook of Law and Economics, Arizona Legal Studies*, Discussion Paper núm. 06-19, April 2006. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=895141 (última consulta: el 12 de agosto de 2024).

²⁹ Tomemos como ejemplo la contención de las rentas del alquiler. En el *Documento ocasional* núm. 2002 del Banco de España, firmado por López-Rodríguez y Matea, a partir de experiencias recientes, como las de París o Berlín, se resumen con acierto los principales retos de diseño e implementación a los que se enfrentan este tipo de remedios: definir qué se considera una vivienda equiparable a partir de la que construir precios de referencia en una zona regulada; precisar qué se entiende como mercado tensionado; la ineludible arbitrariedad tanto en el establecimiento de umbrales en los precios del alquiler como en las metodologías utilizadas para fijar los límites a los niveles y a las tasas de crecimiento de los precios del alquiler; o la dificultad administrativa y el coste de controlar la aplicación de esta normativa. Todo ello aderezado con el consiguiente aumento de la litigiosidad entre arrendadores e inquilinos (D. LÓPEZ-RODRÍGUEZ y M.^a DE LOS LLANOS MATEA, *La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: una revisión de la experiencia internacional*, Documento ocasional núm. 2002, Banco de España, 2020. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadadas/DocumentosOcasionales/20/Fich/do2002.pdf> (Última consulta el 30/06/2024). Sumamente crítico con los controles de la renta del alquiler, destacando sus efectos perniciosos desde un punto de vista económico: B. ARRUÑADA, *Comentario a las nuevas regulaciones del alquiler*, Apuntes 2022/12, pp. 1-16, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, 25 de abril de 2022 (Disponible en: <https://bit.ly/44CdQOu>, última consulta: 25 de julio de 2024). En el extremo opuesto, a favor del control de rentas, calificando de mitos los peligros que apuntan otros y como agnotología sus argumentos: T. SLATER, «Rent control and housing justice», *Finisterra*, núm. LV (114), 2020, pp. 59-76.

de los alquileres, tanto de primera como de segunda generación, con resultados diferentes, pero sin resolver el problema. La cuestión planteada sigue sin una respuesta sencilla, quizá por esa dependencia de la conjunción de numerosas variables que, además, necesariamente conducirán a resultados diferentes según el contexto socioeconómico en que operen³⁰. La pregunta a la que hay que dar respuesta no es la que cuestiona, en términos absolutos, si el control de la renta del alquiler es eficiente, o si establecer topes reduce o mejora la cantidad y calidad de vivienda disponible, sino, en su caso, qué sistema de control de rentas, pues caben modalidades de lo más variadas, que, además, no solo incluyen el límite de la renta en sí, sino que se articulan con otras medidas, como las que afectan, en especial, a la duración del contrato; o, fuera de la Ley de Arrendamientos urbanos (en adelante, LAU), medidas de tipo fiscal o procesal. Un análisis económico del Derecho parece inexcusable, pero lo que puede ofrecer como «resultado» no son más que «predicciones». Una teoría económica trata de predecir los efectos de formas alternativas de propiedad, especialmente los efectos sobre la eficiencia y la distribución (o redistribución)³¹. Aplicada esta idea al control de rentas, tales predicciones tendrán pies de barro si no barajan las numerosas variables involucradas. Pero, en la medida en que sean susceptibles de pronosticar ciertos efectos, constituirán una valiosa herramienta a la hora de adoptar decisiones y diseñar políticas. Para ello hay que potenciar las fuentes fiables de datos lo más completos posibles y su adecuado análisis. Una asignatura pendiente, como veremos.

Volviendo al sistema que diseña la LDV y a cómo lo hace, el principio de la seguridad jurídica es uno de los más seriamente afectados. La desconfianza que provoca en los propietarios tiene, sin duda, consecuencias en el mercado de la vivienda. Entre los eventuales efectos

³⁰ Tras un estudio del control de rentas en distintos países europeos, Whitehead *et al.* concluyen que otros factores, incluida la regulación fiscal y los subsidios del alquiler privado en relación con otras tenencias e inversiones de vivienda, así como la provisión de vivienda social, son tan o más importantes que la regulación a la hora de afectar al porcentaje de alquiler privado, pero cada país tiene su propia combinación de regulación y otras políticas. En general, observan una multiplicidad de regímenes regulatorios diferentes tanto en su enfoque básico como en sus detalles. El tamaño del sector privado de alquiler no es solo resultado de estos regímenes regulatorios, sino también del atractivo y la accesibilidad relativos de otras tenencias y de la disponibilidad de oportunidades diferentes de inversión (CH. WHITEHEAD, S. MONK, K. SCANLON, S. MARKKANEN y C. TANG, *The private rented sector in the new century. A comparative approach*, Funded by BoligøkoNomisk ViDENcEntEr, 2012, p. 14). El informe abarca un periodo aproximado de treinta años. Se concluye que no existen constantes claras entre países y que el alquiler privado no puede analizarse con independencia de otras tenencias. Cualquier estudio debe examinar los incentivos y las limitaciones a los que se enfrentan los propietarios, los inquilinos y los propietarios ocupantes en el entorno socioeconómico y financiero que proceda y, por lo tanto, los factores que afectan al equilibrio entre tenencias.

³¹ COOTER y ULEN, *Derecho y economía*, E. L. Suárez (trad.), M.^a T. Franco González (rev. de la trad.), 3.^a ed. en español de la 6.^a en inglés, Fondo de Cultura Económica, México, 2016, p. 126.

perniciosos despunta la posible disminución de la oferta de vivienda en alquiler a precios asequibles³², cuando lo que se persigue es, precisamente, incrementarla. Ya se han publicado algunos estudios que se mueven en esa línea³³. No se piense que esto significa dejar la vivienda vacía (opción penalizada por distintas vías, incluida la fiscal³⁴, por

³² Para valorar la asequibilidad, los economistas suelen utilizar dos medidas principalmente: la relación entre el alquiler y los ingresos (examina el alquiler como proporción de los ingresos para llegar a un porcentaje que representa la parte de los ingresos que debe pagarse en concepto de alquiler) y la medida de los ingresos residuales (deduce el alquiler y una asignación para bienes y servicios no destinados al consumo —como podrían ser alimentos o ropa—, de los ingresos para llegar a los ingresos residuales, definidos como aquella parte de los ingresos de la que se puede «disponer libremente»). En el plano internacional, la medida más utilizada es la ratio alquiler/ingresos. Sin embargo, las estadísticas utilizadas para calcularla pueden conducir a efectos perversos si no se satisfacen determinados requisitos (sobre estas cuestiones, R. CHAPLIN y A. FREEMAN, «Towards an accurate description of affordability», *Urban Studies*, vol. 36, núm. 11, 1999, pp. 1949-1957 y bibliografía allí citada).

³³ Según datos de la plataforma Idealista, los alquileres tradicionales han ido reduciéndose en detrimento de los alquileres de temporada, a los que no se aplica el régimen del arrendamiento de vivienda de la LAU. En concreto, en el primer año de vigencia de la LDV, la oferta de arrendamiento permanente ha disminuido un 15 por 100, frente al aumento del 56 por 100 interanual del alquiler temporal, que ya supone hasta el 11 por 100 del mercado. En San Sebastián y Barcelona, el 30 por 100 de las viviendas que se ofrecen lo hacen para el alquiler de temporada, mientras que en Cádiz suponen el 21 por 100 del total. Les siguen Badajoz (18 por 100), Madrid (15 por 100), Valencia (13 por 100) y Málaga (13 por 100). Entre los grandes mercados, el mayor incremento de la oferta de temporada se ha dado en Palma de Mallorca y Málaga, que cuentan con un 79 por 100 más que hace un año, seguidos por San Sebastián (77 por 100), Sevilla (74 por 100), Valencia (62 por 100), Madrid (56 por 100) y Barcelona (53 por 100). En Bilbao, por su parte, la oferta de alquileres temporales ha crecido un 49 por 100 en los últimos doce meses, mientras que se ha incrementado un 29 por 100 en Alicante. En paralelo a estos crecimientos, según esta plataforma, los arrendamientos de larga estancia siguen cayendo en este último año en los principales mercados. El mayor descenso se da en Bilbao (-33 por 100), seguido por Sevilla (-27 por 100), Madrid (-24 por 100), San Sebastián (-22 por 100), Palma de Mallorca (-20 por 100) y Barcelona (-15 por 100). En cambio, crece ligeramente en Valencia (4 por 100) y Málaga (2 por 100), mientras que en Alicante se ha mantenido estable (<https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2024/04/17/816677-la-oferta-de-alquiler-permanente-cae-otro-15-mientras-se-dispara-la-de-temporada-un>).

Según otro estudio, publicado por Fotocasa, uno de cada cinco ofertantes de arrendamiento que conocen la regulación se plantea seriamente pasar a arrendar las habitaciones de manera individual, mientras que aproximadamente uno de cada cuatro afirma que alquilará exclusivamente para alquileres vacacionales, y una tercera parte indica que lo hará por periodos temporales (<https://blogprofesional.fotocasa.es/la-ley-de-vivienda-hara-que-el-26-de-los-propietarios-retiren-su-vivienda-del-alquiler-residencial/>).

Tampoco son positivos los datos que resultan del estudio efectuado por la Federación Nacional de Asociaciones Inmobiliarias a partir de la encuesta a una muestra representativa entre 637 agencias inmobiliarias de todas las comunidades autónomas, realizada entre el 13 de septiembre y el 15 de octubre de 2023 (<https://fainmo.es/la-oferta-de-alquiler-habitual-desciendo-un-3057-desde-la-entrada-en-vigor-de-la-nueva-ley-de-vivienda/>).

³⁴ Sobre algunos de los problemas jurídicos que plantean los impuestos que gravan viviendas vacías, destacando la heterogeneidad entre los instrumentos regulados por distintas comunidades autónomas (desde el propio concepto de vivienda desocupada o vacía hasta la forma de configurar el impuesto): M. RUIZ GARIJO, «Derecho a una vivienda e impuestos autonómicos sobre viviendas vacías en España. Una perspectiva constitucional», *Crónica tributaria*, núm. 161, 2016, pp. 185-207 y bibliografía allí citada.

no hablar del riesgo de expropiación). Más bien el propietario puede decidir vender el inmueble, o dedicarlo a arrendamiento turístico, que queda fuera de la Ley de Arrendamientos Urbanos y tiene una regulación administrativa propia, diferente según comunidades autónomas —un fenómeno impulsado en los últimos tiempos por redes y portales informáticos, que facilitan su publicidad y gestión, vinculado, en las grandes ciudades, a la gentrificación, que ya se está intentando atajar por algunos gobiernos autonómicos, señaladamente en Cataluña, y que ha provocado que la Unión Europea tome cartas en el asunto³⁵ y que, en España, se anuncie una reforma inminente de la LPH en relación con los acuerdos de la Junta de propietarios para autorizar este tipo de actividades (véase el capítulo 2, epígrafe VII)—; o al llamado arrendamiento de temporada (p. e., pisos para estudiantes durante el curso escolar, o para trabajadores que se desplazan temporalmente, por motivos laborales, a una ciudad diferente a la de su residencia habitual). Figura, esta última, que se presta a abusos, lo que indujo al legislador a incluir, ya en las últimas fases de tramitación de la Ley, la disposición adicional quinta³⁶, sobre arrendamientos para uso distinto del de vivienda, en especial los de temporada, que pueden suponer —como decía— una vía de escape a los arrendadores que huyan de las cortapisas de la norma. Conviene asimismo acometer la regulación de los arrendamientos de habitación o vivienda compartida con destino a vivienda habitual y no para uso turístico. Una figura atípica sobre cuya naturaleza jurídica no se ponen de acuerdo los autores. Muy extendida, en general, entre jóvenes e inmigrantes, con un poder económico limitado, es merecedora de más atención de la que hasta ahora le ha prestado la doctrina científica. Sea como sea, la oferta de vivienda para alquiler residencial permanente se restringiría con impacto directo sobre los precios. Este tipo de distorsión podría evitarse —señalan los economistas— si se emplearan otras vías para conseguir una redistribución social más justa, como la de la tributación progresiva, pues un impuesto amplio al ingreso impide que los individuos reduzcan su carga fiscal cambiando la fuente de su ingreso³⁷; o la de las ayudas directas al alquiler³⁸, sobre cuya eficacia existen opiniones encontradas.

³⁵ Cfr. Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, sobre la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724 (DOUE núm. 1028, de 29.04.2024).

³⁶ Disposición adicional quinta: «Grupo de trabajo para la regulación de los contratos de arrendamiento de uso distinto del de vivienda. En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley se constituirá un grupo de trabajo para avanzar en una propuesta normativa de regulación de los contratos de arrendamiento de uso distinto del de vivienda a que se refiere el art. 3 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, y, en particular, de los contratos de arrendamiento celebrados por temporada sobre fincas urbanas de uso vivienda». En un epígrafe posterior se ofrecerán más detalles sobre este Grupo de trabajo.

³⁷ COOTER y ULEN, *op. cit.*, p. 182.

³⁸ Véase la conclusión II en el apartado de reflexiones finales.

La inseguridad jurídica unida al peligro de un bloqueo o amenaza a la rentabilidad de la vivienda como objeto de inversión o ahorro puede disuadir al propietario de arrendar. Por otra parte, las medidas administrativas de control de renta pueden desincentivar la rehabilitación, mantenimiento o mejora del inmueble. Un efecto que ya se vivió bajo el TRLAU/1964 con los arrendamientos de renta antigua. O, de forma espuria, pueden inducir a cobrar cantidades no declaradas por encima de la renta tasada o manifestada, fenómeno que se encuentra bastante extendido en España. El mercado opaco del alquiler es una realidad. Son solo algunos ejemplos de los posibles riesgos a los que aboca una regulación de este tipo³⁹. Aunque hay que reconocer que no faltan autores que niegan tales peligros⁴⁰.

Será necesario realizar evaluaciones de impacto realistas para medir la eventual eficacia de las soluciones adoptadas en la práctica⁴¹. Y atender a los resultados obtenidos en otros países con experiencia en este tipo de medidas. O a los derivados del corto recorrido en Cataluña

³⁹ Acerca de los posibles efectos perniciosos del control de las rentas reflexionan, entre muchos otros: C. ARGELICH COMELLES, *Ley por el derecho a la vivienda*, Cizur Menor, Aranzadi, 2023, pp. 217 y ss., con amplia cita de otros autores; S. NASARRE AZNAR, «La tormenta perfecta que precede a la ley de vivienda», *blog Hay Derecho*, 13/10/2021, consultado en <https://www.hayderecho.com/2021/10/13/tormenta-perfecta-precede-ley-vivienda/> (última consulta: 30 de julio de 2024); A. FUENTES-LOJO RIUS (coord.), A. SALAS CARCELLER, V. MAGRO SERVET, E. MOLINA ROIG y J. LLOBET AGUADO, «¿Es válida la Cláusula Berlín en un arrendamiento de vivienda?», *Actualidad Civil*, núm. 6, 2021; D. LÓPEZ-RODRÍGUEZ y M.^a DE LOS LLANOS MATEA, *op. cit.*, que ofrecen un estudio comparado a partir de la experiencia de diferentes países; B. ARRUNADA, *Comentario a las nuevas regulaciones del alquiler*, pp. 1-16; CORDOBÉS MILLÁN, «Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge...», *op. cit.*, pp. 223 ss.; o P. DESCHERMEIER, H. HAAS, M. HUDE y M. VOIGTLÄNDER, «A first analysis of the new German rent regulation», *International Journal of Housing Policy*, vol. 16, 3, 2016, pp. 293-315. Entre otras cuestiones, hay que considerar que el mismo tipo de medidas puede conducir a resultados dispares en atención a las diferencias socioeconómicas y del mercado de vivienda en cada país (en relación con el nivel de oferta de vivienda, comparando la situación de Reino Unido y Alemania, el artículo de prensa de Szu Ping Chan, «Think-tank criticises “pointless” Labour rent cap scheme», 2014, September, *The Daily Telegraph*. Disponible en: <https://www.telegraph.co.uk/finance/economics/11078886/Think-tank-criticises-pointless-Labour-rent-cap-scheme.html>, última consulta: 01.08.2024).

⁴⁰ Representativo de esta forma de pensar es, p. e., A. NOGUERA FERNÁNDEZ, «Regular los alquileres en un escenario hostil: la función social de la propiedad y la lucha por el derecho a la vivienda en España», en NOGUERA FERNÁNDEZ, A. (coord.), *Regular los alquileres: la lucha por el derecho a una vivienda digna en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022, pp. 38 y ss. Lo ilustra con algunos ejemplos: así, en cuanto a la calidad de las viviendas, los efectos negativos de un mercado libre y desregulado del alquiler en Reino Unido; o los buenos resultados de un sistema de puntos según la calidad del inmueble vinculados a distintos precios máximos del alquiler en Países Bajos. Ofrece estadísticas publicadas por la *Agència de l'Habitatge de Catalunya* cuando se cumplía el primer aniversario de la entrada en vigor de la Ley catalana 11/2020 (declarada en su mayor parte inconstitucional por razones de competencia —STC 37/2022, de 10 de marzo y STC 57/2022, de 7 de abril—).

⁴¹ En la importancia de las evidencias científicas y el análisis de datos para sustentar políticas de vivienda insisten R. M. GARCÍA TERUEL y S. NASARRE AZNAR, «Quince años sin solución para la vivienda. La innovación legal y la ciencia de datos en política de vivienda», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 789, 2022, pp. 183-224.

antes de que fueran declaradas inconstitucionales las acogidas en la Ley 11/2020, de 10 de septiembre, por falta de competencia del Parlamento Catalán para dictarlas. La declaración de inconstitucionalidad se hizo con efectos *pro futuro* ⁴².

Sobre los instrumentos de carácter intervencionista orquestados por la Ley 12/2023 penden, además, no una sino dos espadas de Damocles, aunque la primera, representada por los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, parece que se va alejando, pues el Tribunal Constitucional ya ha empezado a resolverlos, comenzando por el planteado por el Gobierno andaluz, al que antes he aludido, en un sentido favorable a la constitucionalidad de la mayor parte de la Ley. La segunda de las amenazas es la forjada por la posición contraria de muchos parlamentos o gobiernos autonómicos cuyas decisiones son presupuesto previo y necesario para la aplicación de gran parte de la Ley estatal. En alguno de los campos en que esta incide, el objetivo no es tanto limitar directamente el poder del propietario como salvar el obstáculo competencial para que aquellas comunidades autónomas que lo deseen o lo consideren conveniente puedan hacerlo. Pienso, en especial, en la limitación de la renta del alquiler. Es otra cuestión en la que entraré con detalle en las páginas siguientes.

Difícil va a ser aclarar el aparejo. Pero cuanto más enrevesado aparece, más necesario es adujar los cabos para trabajar sin enredos. Lo primero que exige un discurso ordenado es definir el contexto jurídico y sociológico en que se gesta y nace la ley. A esta tarea se dedica el capítulo 1. Reflexiono sobre los distintos aspectos que permiten calificar el derecho a la vivienda como incierto y complejísimo, un poliedro de múltiples caras que no pueden contemplarse de forma aislada. Me detengo en la relación del derecho a la vivienda con otros derechos y bienes constitucionales —entre ellos, el derecho a la propiedad privada—, anticipando algunas notas sobre el juicio de proporcionalidad para resolver posibles conflictos, cuestión en la que profundizo en el

⁴² Véase la nota 7 del capítulo 4. Un análisis, no muy halagüeño de los efectos prácticos de la Ley 11/2020 en el mercado del alquiler de vivienda con perspectiva de análisis económico puede encontrarse en J. GARCÍA MONTALVO, J. MONRAS y J. M. RAYA, *Los efectos de la limitación de precios de los alquileres en Cataluña*, Barcelona, ESADE, 2023, pp. 1-25. Disponible en: <https://bit.ly/4AASH7w>. Entre las distorsiones generadas en el mercado de alquiler que denunciaban, se encuentra la disminución de la oferta y el cambio en la composición de las viviendas en alquiler, pues son las viviendas que estaban por encima del precio de referencia las que han salido al mercado de compraventa segmentando el mercado; además de haberse encarecido el precio del alquiler para aquellas viviendas por debajo del precio de referencia. También aprecian incremento de precios en las ventas de inmuebles en los segmentos regulados y no regulados tras la revocación de la Ley 11/2020. Se fija, igualmente, en los datos posteriores a la entrada en vigor de la ley 11/2020, I. M.^a MARTENS JIMÉNEZ, *Los arrendamientos de vivienda*, op. cit., pp. 95 ss. En las páginas 93 y ss., maneja cifras procedentes del INE y de distintos informes y encuestas, que reflejan la preferencia en España por la propiedad frente al arrendamiento y sus posibles causas.

capítulo 3; acerca de diversas crisis que se encuentran en la base de la Ley 12/2023 —en especial, la crisis económica y financiera que se desencadena a finales de 2007 y la derivada de la pandemia de la COVID-19—; en el discutido valor normativo del art. 47 CE; y respecto de la propiedad en contraposición con el arrendamiento, como formas de acceso y permanencia en la vivienda. En relación con esta cuestión, analizo las causas de la preferencia de los españoles por el derecho de propiedad; las ventajas e inconvenientes del alquiler frente al dominio; las dificultades que tradicionalmente ha planteado la dinamización del mercado del arrendamiento de vivienda en nuestro país —con una mirada retrospectiva y también por comparación con la realidad de otros Estados del entorno jurídico—; y subrayo algunos problemas a los que hay que hacer frente.

Hecho esto, el capítulo 2 se destina a presentar las modificaciones que la Ley 12/2023 introduce en la Ley de Arrendamientos Urbanos y algunas otras conectadas. Me cuido, en especial, de aquellas que determinan una intervención pública para regular el mercado del alquiler entre particulares con incidencia directa en el régimen sustantivo de la Ley de Arrendamientos Urbanos, prestando especial atención a la limitación de la renta del alquiler y a las prórrogas forzosas. Quedan fuera las medidas sobre la denominada vivienda social (de titularidad pública o concertada) —algunas, por cierto, declaradas inconstitucionales por STC 79/2024, de 21 de mayo—⁴³. La Ley estatal por el derecho a la vivienda distribuye sus esfuerzos tendentes a incrementar la oferta estable de alquiler de vivienda a precios asequibles, incluso para los sectores más vulnerables de la población, mediante dos vías complementarias: regulando la vivienda con protección pública (de titularidad pública —lo que exige incrementar el parque público de vivienda social, uno de los retos que tiene planteados, desde hace tiempo, España⁴⁴— o

⁴³ En concreto, en lo que a las VPO se refiere, se declara inconstitucional el art. 16, que establece el régimen de la vivienda protegida. La razón estriba en que presenta un nivel de detalle excesivo, además de fijar un régimen de aplicación supletoria. El TC subraya que el Estado no puede dictar normas con el único propósito de crear Derecho supletorio del autonómico en materias de la exclusiva competencia de las CCAA. También es declarada inconstitucional la DT primera (aplicable a las viviendas que ya estuvieran calificadas definitivamente como protegidas a la entrada en vigor de la ley), ya que su finalidad es, *sensu contrario*, someter a las viviendas que aún no lo estuvieran a la Ley 12/2023. Igualmente nulo por inconstitucional se considera el art. 27, apartados 1, párrafo tercero, y 3, sobre el concepto, finalidad y financiación de los parques públicos de vivienda, «por incurrir en un exceso en la determinación de la composición de los parques públicos de vivienda sin encontrar cobertura en el art. 149.1.1 y 13 CE (apartado 1, párrafo tercero), y por resultar contrario al principio de autonomía financiera, al prever la afectación finalista de ingresos procedentes de las sanciones impuestas por el incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda y de la gestión de los bienes integrantes de los parques públicos de vivienda (apartado 3)».

⁴⁴ Recientemente, en la Comunidad de Madrid, se ha dictado la Ley 3/2024, de 28 de junio, *de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida* (BOE núm. 176, de 22.07.2024). Con el fin de que aflore nuevo suelo que permita generar vivienda de protección

concertada); e interviniendo en el mercado libre del arrendamiento de vivienda. Es en esta segunda línea de acción legislativa en la que centra la atención la presente monografía. Con todo, no faltan referencias a la primera, pues resulta inconveniente trazar compartimentos absolutamente estancos en el análisis⁴⁵. Con el fin de aproximar al lector a las medidas de contención de la renta introducidas por la LDV, analizo, como paso previo, los conceptos de gran tenedor y zona de mercado residencial tensionado, sobre los que edifica la LDV aquellas medidas, intentando aportar soluciones interpretativas a las numerosas lagunas que presenta la Norma. A continuación, estudio, siguiendo el orden de su regulación en la LDV, las novedades atinentes a las siguientes materias: prórrogas forzosas; pago por medios electrónicos; límites a la renta de partida del alquiler; índice de referencia para la actualización anual de la renta; y gastos de gestión inmobiliaria y de formalización del contrato. No falta, asimismo, un epígrafe dedicado a otras medidas que afectan a los contratos de arrendamiento de vivienda, fuera de la LAU, relacionadas con el derecho a obtener información por parte de quienes estén interesados, demanden o accedan a la tenencia y disfrute de una vivienda (arts. 30 y 31 LDV); la elaboración de una base de datos de contratos de arrendamiento de vivienda; o —de modo muy sucinto— las modificaciones en el procedimiento de desahucio en la LEC. También es objeto de consideración la constitución del Grupo de trabajo para la nueva regulación de los contratos de arrendamiento para uso

pública, habilita un procedimiento que, sin necesidad de tramitar los complejos procedimientos urbanísticos de recalificación de las parcelas conforme al régimen ordinario, permita reencauzar espacios inicialmente destinados a oficinas, a vivienda de protección pública. Lo justifica, en su Preámbulo, a partir de la generalización de la figura del teletrabajo, «que ha hecho que muchas empresas optimicen los espacios destinados a oficina, quedando vacantes, mientras que, de otro lado, existe una demanda creciente de vivienda». Asimismo, se incide en la disminución de los plazos para la implantación de viviendas protegidas en parcelas supramunicipales, reduciendo los supuestos en los que resulta necesario que se tramite un plan especial para su construcción a aquellos casos en los que no exista ordenación que permita la implantación. Igualmente, se modifican las reservas de aparcamiento del art. 36.6 de la Ley del suelo, limitándolas a una plaza por vivienda en las viviendas protegidas. Se persigue —según se dice— rebajar el coste de construcción, que repercute en el precio del alquiler, aprovechando de forma eficiente la totalidad de la edificación y promoviendo el uso del transporte colectivo.

⁴⁵ Además, hay que considerar que el potencial uso del instrumento de la expropiación de viviendas libres para dedicarlas a viviendas sociales exige la reflexión sobre cuestiones de viabilidad económica y jurídica de gran calado. Entre ellas, la mucho más que probable insuficiencia de fondos públicos para atender a todas las expropiaciones que serían necesarias para paliar el problema de acceso a la vivienda de personas vulnerables. Frente a la vía expropiatoria, se abren otras opciones, como la reserva de suelo o de edificación privados; la construcción pública *ex novo*; o la colaboración público-privada. Quedan sobre el tapete, al menos, dos tipos de cuestiones, en relación con la expropiación. En primer lugar, los parámetros sobre los que calcular el justiprecio. Solo fijándolo muy por debajo del precio de mercado podría la Administración atender a la expropiación de un número de viviendas suficientes. En segundo lugar, si el justiprecio se sitúa sustancialmente por debajo del precio de mercado se podría cuestionar la distribución de la carga económica que se hace recaer sobre los expropiados, en relación con la tutela del derecho de propiedad.

distinto del de vivienda, en particular, los celebrados por temporada; y algunas reformas legales proyectadas y anunciadas desde el Gobierno, incluido un apunte sobre arrendamiento turístico y propiedad horizontal. Y el régimen transitorio aplicable a los arrendamientos sujetos a la LAU celebrados con anterioridad a la entrada en vigor de la LDV.

En el capítulo 3 avanzo en el estudio. Es un capítulo preparatorio del análisis sobre la constitucionalidad de las modificaciones introducidas por la LDV en la regulación del contrato de arrendamiento de vivienda, que se efectuará en el capítulo 4. Para concluir acerca de esta constitucionalidad o, en su caso, falta de ella, es ineludible reflexionar, con carácter preliminar y más general, sobre algunas cuestiones. Comienzo estrechando el círculo con unos apuntes sobre la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, con especial atención a la competencia estatal para regular las bases de las obligaciones contractuales. A continuación, me refiero al tándem función social y contenido esencial de la propiedad. Parada obligatoria en este viaje es la que permite visitar la tradición cultural común en la Unión Europea y los Estados que la integran y el concepto de propiedad que manejan tanto el TJUE como el TEDH, con estudio de su jurisprudencia, que ofrece algunas claves de las que no se puede prescindir. Y, aunque esto no sea tan común, me apeo también en otra estación: la que reflexiona sobre la evolución del modelo liberal-burgués de la propiedad a partir de la idea de vulnerabilidad —una noción extrajurídica que expande su penetración en el campo del Derecho privado y que parece estar alumbrando toda una teoría general o una dogmática— y la ética del cuidado, con la que se pretende superar el legado ético de la modernidad, bifurcado en la ética de principios, de corte kantiano, y la ética utilitarista⁴⁶. Dedico, en fin, un apartado especial al análisis del principio o juicio de proporcionalidad, sobre el que ya se ha avanzado alguna idea en el capítulo 2, y al modo en que se aplica en la práctica en este campo.

Tras este viaje, el lector recalará en el capítulo 4, dedicado a la valoración de la constitucionalidad de las medidas de contención de la renta en la ley 12/2023 a la luz de las ideas que se han ido desgranando en los capítulos anteriores. Incluye un comentario de la STC 79/2024, de 21 de mayo, primera sobre la Ley estatal por el derecho a la vivienda.

La monografía, conforme con un patrón clásico, se cierra con unas reflexiones finales que contienen algunas sugerencias en clave prospectiva, y un listado de la bibliografía consultada y las resoluciones judiciales citadas.

Es importante señalar, dado que la materia objeto de estudio está sujeta a continuas novedades, que esta monografía se cierra iniciándose el mes de octubre de 2024. En el futuro próximo, se esperan las nuevas

⁴⁶ V. CAMPS, *Tiempo de cuidados. Otra forma de estar en el mundo*, Barcelona, Arpa, 2021.

sentencias que dictará el Tribunal Constitucional para resolver los recursos planteados frente a la LDV (de momento solo contamos con la STC 79/2024); o los resultados del trabajo del Grupo constituido para estudiar la nueva regulación de los arrendamientos de temporada o por habitaciones; la prevista reforma de la Ley de Propiedad horizontal en relación con los acuerdos de la Junta de Propietarios sobre el destino de elementos privativos a la actividad turística; o la aplicación del Reglamento (UE) 2024/1028; y otras novedades que seguro alumbrará una materia en plena ebullición. Será entonces momento de efectuar la crónica de estos cambios anunciados.

CAPÍTULO I

LA LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA EN SU CONTEXTO

1. EL INCIERTO Y COMPLEJO DERECHO A LA VIVIENDA: UN JARDÍN DE SENDEROS QUE SE BIFURCAN

La percepción sobre la vivienda como objeto de derecho se nutre de múltiples ideas, que dialogan entre sí —muchas, en una relación casi de némesis—. Necesidad, ahorro, inversión, propiedad, crédito, hipoteca, compraventa, alquiler, especulación, urbanismo, ciudad, sostenibilidad, fiscalidad, empleo, intimidad, salud, hogar y otros conceptos confluyen para dibujar un fenómeno variopinto y complejo¹. No es fácil transitar por este jardín laberíntico de senderos que se bifurcan².

Entre otras cosas, la vivienda se muestra como un bien que se compra y se vende, que se hipoteca para obtener crédito y que puede ser embargado y enajenado forzosamente cuando se activa la responsabilidad patrimonial del deudor. Un bien de consumo y un bien de ahorro e inversión. Asociado, también, a pilares básicos de

¹ Así lo expuse en M.^aD., MAS BADIA, *Problemas de valoración y precio en las viviendas de protección oficial. Compraventa, arrendamiento, ejecución judicial, liquidación de sociedad de gananciales, partición de herencia y división de la cosa común*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 19-22, algunas de cuyas ideas retomo, actualizándolas, en los siguientes párrafos.

² La expresión se inspira en el título de uno de los relatos recogidos en J.L. BORGES, *Ficciones*, Buenos Aires, Sur, 1944.

la economía española durante largo tiempo. No han sido pocos los problemas vinculados, en España, a la especulación en el sector de la construcción y en el mercado de los inmuebles de uso residencial³, que no pueden desligarse del patrón básico que siguió la política de vivienda durante décadas desde la época del desarrollismo recortado sobre la tríada de los sectores turístico, inmobiliario y financiero. Como testimonio, el estallido de la burbuja inmobiliaria a finales de 2007 con las dramáticas consecuencias que afloraron. Pobre escudo constituyó el art. 47 CE, que conmina a los poderes públicos a regular la utilización del suelo con el fin de evitar la especulación⁴. Afirmar esto no significa desdeñar la función que cumplen, por una parte, el sector económico dedicado a la promoción, construcción y rehabilitación de viviendas, y, por otra, las entidades financieras que facilitan el crédito para acceder a su propiedad (modalidad por la que optan, de ser posible, la mayoría de los españoles, sin que las políticas impulsadas hasta la fecha para fomentar el alquiler hayan cambiado esto). La vivienda es un bien susceptible de movilizar la economía y el empleo y, por tanto, de generar riqueza y bienestar. Sin olvidar el efecto de arrastre del sector de la construcción sobre otras muchas actividades económicas, que lo ha convertido, en la práctica, en un instrumento de política anticíclica en momentos de recesión económica. No es un fenómeno nuevo ni mucho menos. Una anécdota servirá para ilustrarlo. En 1935 se dicta la conocida como «Ley Salmón» —apellido del Ministro de Trabajo que la propulsó—, que pretendía estimular la construcción de viviendas como forma de reducción del elevado desempleo de aquel periodo⁵. De hecho, su denominación real era el de «Ley de la Previsión contra el Paro». Más tarde, la política de vivienda social evolucionó hasta centrar su atención en el acceso de

³ Como muestra, el Informe del Parlamento Europeo, de 20 de febrero de 2009, *sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas [2008/2248(INI)]*, Comisión de Peticiones, Ponente: Margrete Auken. Consultado en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2009-0082_ES.html

Sobre el problema de la especulación con la perspectiva del Derecho urbanístico, *vid.* A. JIMÉNEZ-BLANCO, «El derecho a una vivienda digna y adecuada», en *Comentario a la Constitución socio-económica de España*, J. L. MONEREO PÉREZ, C. MOLINA NAVARRETE, M. N. MORENO VIDA (dirs.), Comares, 2002, pp. 1711-1726.

⁴ Este inciso del precepto no se encontraba en el texto original de la ponencia constitucional sobre el Anteproyecto, en que el artículo de referencia era el 40, sino que se incluyó como resultado del acogimiento generalizado de enmiendas en este sentido. Enmiendas que gravitaban en torno a la especulación y a la regulación del uso del suelo. Tras su debate en la Cámara del Senado, el precepto pasaría a quedar numerado como el 47. Sobre la cuestión: M. BASSOLS COMA, *Constitución y sistema económico*, Madrid, Tecnos, 2.^a ed., 1988, pp. 312 y ss.; o G. ESCOBAR ROCA y B. GONZÁLEZ GONZÁLEZ, «Capítulo xi. El derecho...», *op. cit.*, pp. 1273 y ss.

⁵ Cfr. J. RODRÍGUEZ LÓPEZ, *Políticas de vivienda en un contexto de exceso de oferta*, Fundación Alternativas, 2010, p. 42.

personas que por su situación económica o de singular vulnerabilidad no podían hacerlo en condiciones de libre mercado.

La mirada a la Historia para entender la situación actual de la vivienda y de la ciudad, sus recovecos y aristas y reflexionar con ánimo prospectivo es, más que conveniente, ineludible. Como cuenta Capel, en una fase capitalista y, en algunos países también industrial, que transita por todo el siglo XIX y la mayor parte del XX, fue decisiva la propiedad del suelo y predominante el papel de los propietarios del mismo, así como el de los constructores. Lentamente se produjo el desarrollo de la promoción inmobiliaria con sociedades y empresas que empezaron a actuar durante el siglo XIX e intensificaron su actividad en el siguiente. En la última etapa de desarrollo capitalista en el último cuarto del siglo XX, adquiere una importancia decisiva el conglomerado financiero. «El capital nacional e internacional interviene ahora intensamente en el mercado inmobiliario y se convierte en un agente fundamental. La urbanización pasa a ser un campo importante de actuación poniendo a su servicio a toda una serie de agentes: los de la promoción; los que desempeñan funciones legales; los vinculados a la construcción (constructores, empresas auxiliares, arquitectos, aparejadores e ingenieros...); y el conglomerado de la publicidad, comercialización y venta». Agentes a los que cabe añadir «la administración pública (estatal, regional o municipal) que establece el marco dentro del cual se realiza su actuación y con frecuencia se convierte también ella misma en agente al realizar o promover obras en el territorio»⁶. Habría que sumar, por supuesto, al legislador. Y, por debajo de todo ello, el flujo de capital necesario para la financiación del proceso, que puede venir de inversores privados o de la propia Administración.

La STC núm. 37/2022, de 10 de marzo⁷, recordaba la doble dimensión de la vivienda que no solo constituye sustrato o base para

⁶ H. CAPEL, *La morfología de las ciudades. III. Agentes urbanos y mercado inmobiliario*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 2013, p. 15. Todos estos agentes —señala Capel— diseñan y ejecutan estrategias como si se tratara de una especie de juego del *Monopoly*, con sus reglas establecidas por las normas, y sin que falten los tramposos que las defraudan, con la diferencia de que la partida se juega en la realidad y con consecuencias reales. Una realidad en que la ciudad se muestra como lugar de conflicto y colaboración entre diversos agentes (que pueden influir en su construcción y desarrollo) y actores (que no suelen tener ese poder y se limitan a moverse y a vivir en ella, aunque sus demandas sociales pueden convertirse en factores de transformación urbana). También en H. CAPEL, *Capitalismo y morfología urbana en España*, 3.ª ed., Barcelona, Amelia Romero, 1981.

⁷ BOE núm. 84, de 08.04.2022. Sentencia que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 6289-2020, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso respecto de diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda.

el ejercicio de derechos, sino un «importante activo patrimonial y, por ende, el objeto de un sector del mercado —el mercado inmobiliario—, lo cual le dota de una innegable relevancia desde la perspectiva de la actividad económica, el mercado único y la regulación del tráfico patrimonial privado»⁸. No se olvide que, además, es un importante activo financiero a través de la emisión de valores hipotecarios⁹.

Es lógico y necesario que se afronte el tratamiento de la vivienda como función pública y no como objeto exclusivo del Derecho privado¹⁰. Además de todo lo dicho, tiene un papel principal en las políticas de urbanismo y en el desarrollo de entornos vitales sostenibles, accesibles y eficientes¹¹. Característica que no puede desligarse, en la actualidad, de fenómenos tales como la multiculturalidad, las migraciones, la gentrificación y la segregación (urbana, residencial y otras vinculadas,

⁸ Así lo reconoce la Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos (2019/2187(INI) P9_TA(2021)0020), antes citada: «*Considerando que se estima que el mercado de la vivienda genera en torno a 25 billones de euros y, por tanto, desempeña un papel fundamental en la creación de empleo y como motor de la actividad económica, influyendo en la movilidad laboral, la eficiencia energética, la demanda y resiliencia de infraestructuras, el transporte sostenible y el desarrollo urbano, entre otros muchos ámbitos*» (Considerando K).

Esta había sido, por otra parte, la perspectiva adoptada en la STC 152/1988, de 20 de julio (BOE núm. 203 de 24 de agosto de 1988). El Gobierno del País Vasco había recurrido varias normas estatales en materia de vivienda. Sin olvidar su dimensión social, el Tribunal Constitucional sitúa el foco de atención sobre el «subsector económico de la vivienda», vinculado al desarrollo económico y la generación de empleo y con potencial para movilizar notables recursos financieros. La Sentencia fundamenta la competencia estatal en las reglas 11.ª y 13.ª del art. 149.1 CE. En su Voto Particular, el magistrado Rubio Llorente sugiere, como mejor sustento, el art. 149.1.1.ª CE. En el mismo sentido que la anterior, entre otras, la STC 59/1995, de 17 de marzo (BOE núm. 98 de 25 de abril de 1995), dictada a raíz del conflicto positivo de competencia 81-1987, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con el Convenio de financiación de operaciones de rehabilitación de viviendas de promoción pública, concertado entre el Director General de la Vivienda del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y el Concejal-Presidente del Patronato Municipal de la Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona.

⁹ Sobre el funcionamiento del mercado hipotecario y el complejo proceso de financiación y refinanciación hipotecaria, puede verse, por todos, con una perspectiva eminentemente práctica, S. NASARRE AZNAR, *Los años de la crisis de la vivienda*, op. cit., pp. 41 ss.

¹⁰ Cfr. A. GARCÍA MARTÍNEZ, S. SIEIRA y A. RASTROLLO, *Constitución Española. Sinopsis artículo 47*, Congreso de los Diputados, 2017. Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=47&tipo=2> (última consulta: 12 de agosto de 2024).

¹¹ Acerca de la conexión de la vivienda con el desarrollo urbano sostenible, resulta de interés la consulta de «Ciudades por la Vivienda Adecuada. Declaración municipalista de los gobiernos locales por el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad», Nueva York, 16 de julio de 2018. Disponible en: <https://citiesforhousing.org/es/> (última consulta: 12 de agosto de 2024). Reflexiona sobre el reto de profundizar en el vínculo entre vivienda asequible, desarrollo urbano sostenible y medio ambiente urbano, con especial atención a los problemas de gentrificación y segregación, PONCE SOLÉ, *El derecho de la Unión Europea...*, op. cit., p. 21.

como la escolar¹²) —que perjudican la cohesión social y territorial¹³—, la globalización, la cuestión ecológica, la pobreza energética¹⁴, el envejecimiento de la población en gran número de países, incluido el nuestro, la perspectiva de género, o el desarrollo de la inteligencia artificial (la domótica y la denominada *smart city* pueden contribuir a la sostenibilidad ambiental, económica y social¹⁵), con un impacto singular de muchos de estos fenómenos en las grandes urbes. Derecho, Economía, Sociología, Geografía Social, Arquitectura, Filosofía o Historia deben ir de la mano al analizar necesidades, fijar metas y buscar soluciones

¹² Sobre la cuestión: J. PONCE SOLÉ, *Poder local y guetos urbanos. Las relaciones entre el Derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social*, Madrid, INAP, 2002. En otro de sus trabajos (*El Derecho de la Unión Europea y la vivienda. Análisis de experiencias nacionales e internacionales*, Mc Graw-Hill, 2019, p. 23) destaca, con acierto, cómo allí donde existe gentrificación, existe también segregación, en el sentido de que al menos una parte de las personas expulsadas de sus áreas urbanas van a reinstalarse en otros barrios probablemente segregados. Son fenómenos interconectados, que obedecen a causas plurales, asociadas a fenómenos como el turismo o el precio de la vivienda de compra y alquiler, que, a su vez, pueden estar vinculados. Por otro lado, la segregación urbana incluye la residencial, que afecta incluso a la salud de las personas y a sus expectativas de vida, por no hablar de otras cuestiones, como la seguridad ciudadana, y que da lugar a otros tipos de segregaciones conexas, como la escolar, que consiste «en la distribución desigual de niños procedentes de la inmigración y con un nivel socioeconómico bajo entre los centros educativos de una ciudad, concentrándose algunos en proporción equivalente o incluso superior a la segregación urbana existente, cuando, además, hay combinación de esta con estrategias familiares de los autóctonos (huida hacia la red privada, fraude en empadronamiento...) para evitar estos centros escolares». Este fenómeno puede dar lugar a las llamadas escuelas-gueto, que atienden un porcentaje excesivo de alumnos inmigrantes y socioeconómicamente desfavorecidos. El autor cita diversos informes (entre ellos el del Defensor del Pueblo, *La escolarización del alumnado de origen inmigrante en España: análisis descriptivo y estudio empírico*, Madrid, 2003).

¹³ Reflexiona acerca de este tipo de perjuicios, centrando la mirada en Estados Unidos, R. FLORIDA, *The new urban crisis*, Nueva York, Basic Books, 2017. Ponce Solé, con un enfoque prospectivo, se plantea la posibilidad de una eventual Directiva europea en materia de vivienda que reuniera aspectos ahora dispersos tales como igualdad, eficiencia energética o protección del consumidor y añadiera otros nuevos vinculados con la igualdad, incluida la lucha contra la segregación espacial (J. PONCE SOLÉ, *El Derecho de la Unión Europea y la vivienda...*, op. cit., pp. 94 ss.).

¹⁴ Sobre la cuestión de la pobreza energética, apunta algunas reflexiones S. NASARRE AZNAR, *Los años de la crisis de la vivienda*, op. cit., p. 314.

¹⁵ Una realidad emergente, sustentada, en gran parte, en el Internet de las Cosas (IoT, por sus siglas en inglés) y el *Big Data*, que ha conducido a diversas universidades españolas y extranjeras a promover grados especializados en ciudades inteligentes y sostenibles. Programas que abarcan materias relacionadas con la aplicación de las TIC y la gestión de datos, muchos capturados a través de sensores remotos y/o aerotransportados, a la contaminación, confort climático, huella ecológica, seguridad, tráfico, transporte, recogida de residuos, servicios, conectividad, movilidad sostenible, accesibilidad, participación ciudadana, turismo inteligente, indicadores de y para la equidad social, u optimización de servicios, entre otros. Según datos publicados por Statista en noviembre de 2023, «la facturación mundial generada por las tecnologías, productos y servicios para ciudades inteligentes podría rebasar la barrera de los 135 000 millones de dólares estadounidenses en 2026 [...] Este segmento engloba no solo las infraestructuras necesarias, sino también el resto de elementos requeridos para poder disfrutar de ellas» (Statista, «Ingresos generados por sector de las ciudades inteligentes (*smart cities*) a nivel mundial de 2020 a 2025, por segmentos», 2024. Disponible en: <https://es.statista.com/estadisticas/1259741/facturacion-mundial-del-sector-de-las-smart-cities-por-segmento/> (última consulta: 12.08.2024).

en una visión holística del problema. Puesto ante el espejo el objetivo esencial de garantizar a cada persona unas condiciones de vida dignas, frente a un análisis o diagnóstico de necesidades, en que la tarea está más avanzada, las carencias siguen cebándose en la articulación de soluciones efectivas¹⁶. Nos encontramos en un momento de profunda y necesaria reflexión. También, hasta cierto punto, experimental, con tensiones, propuestas y medidas que bullen generando desasosiego y la propia Historia dirá si desembocan en cambios profundos y más o menos permanentes.

El sector de la vivienda, en definitiva, puede contribuir al cumplimiento de las metas y objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹⁷. Como es lógico, las actuaciones correspondientes exigen una inversión por parte de los poderes públicos que requiere la disponibilidad de los fondos necesarios. La política fiscal¹⁸ y presupuestaria, como vías de redistribución de la justicia social, son esenciales en este

¹⁶ Como escribe Carlón Ruiz, siendo complejas las causas del problema del acceso a la vivienda en general, y el del acceso al mercado del alquiler en particular, «lo son tanto o más las soluciones, por cuanto los condicionantes en presencia están tan íntimamente imbricados que cualquier medida que se adopte en relación con uno de los aspectos de la cuestión tendrá incidencia y, en su caso, consecuencias no deseadas, en otros aspectos conexos, incluso en segunda o tercera derivada, y, en último término, en la economía entera» (M. CARLÓN RUIZ, «La intervención pública en los precios del alquiler de vivienda: una aproximación en clave constitucional», *Diario La Ley*, Núm. 9815, Tribuna, 22 de marzo de 2021, pp. 1-2).

¹⁷ En el documento de ONU-Habitat, *El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos*, se sintetizan las oportunidades que tiene el sector de la vivienda para contribuir al cumplimiento de las metas y objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (disponible en: <https://www.onuhabitat.org.mx/index.php/contribucion-de-la-vivienda-al-cumplimiento-de-la-agenda-2030>, última consulta: 30 de julio de 2024).

¹⁸ En 2012, en plena crisis económica, escribían Escobar Roca y González González que dos tercios del total del gasto público en vivienda estaban conformados por ayudas indirectas, fundamentalmente vía deducciones en el IRPF por la compra de vivienda habitual. Se mostraban fuertemente críticos con este tipo de beneficios que fomentan el acceso a la vivienda en propiedad, señalando que la OCDE no cesa de reclamar su progresiva eliminación, por más que la medida pueda tener un coste político importante. Los incentivos fiscales a la compra de vivienda —dicen— suponen un perjuicio evidente a las clases más desfavorecidas, quienes de forma principal deben ser protegidas por la política de vivienda, y afectan de manera negativa a la economía en general: «En primer lugar, su aliento sobre el aumento de la demanda y teniendo en cuenta la inelasticidad a corto plazo de la oferta de viviendas, provoca que estos incentivos acaben trasladándose a los precios de las viviendas. Es decir, acaban directamente en manos de los promotores; en contrapartida, las Administraciones Públicas ven limitada su capacidad recaudatoria. En segundo lugar, tienen un evidente efecto regresivo. [...] En tercer lugar, conducen a una asignación ineficiente de los recursos productivos. La inversión en la compra de viviendas hace que parte del ahorro nacional tenga como destino el sector de la construcción en detrimento de sectores más productivos, limitándose así las posibilidades de crecimiento económico del país y, por lo tanto, el bienestar general». Acaban poniendo de relieve cómo la OCDE aboga por la progresiva supresión de las deducciones de compra y alquiler de vivienda y apuesta por los subsidios directos al alquiler a favor de las personas que los necesitan y mientras los necesitan, previa acreditación de su capacidad económica. G. ESCOBAR ROCA y B. GONZÁLEZ GONZÁLEZ, «Capítulo XI. El derecho a la vivienda», en ESCOBAR ROCA, G. (dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Cizur Menor, Aranzadi-Thomson Reuters, 2012, pp. 1319-1320. Otros

campo. El déficit de financiación sigue siendo un talón de Aquiles de la política de vivienda¹⁹. Y constituye, quizás, una de las facetas, junto con la creciente administrativización de la materia²⁰, que subyace en algunas de las medidas legales que más objeciones han recibido, como son las relativas a la limitación de la renta del alquiler y otras conexas. Problemas que son extensibles a la expropiación por un justiprecio sensiblemente inferior al precio de mercado, por el que se aboga desde algunas posiciones. Porque estos remedios suponen que, en lugar de soportar la Administración —esto es, el conjunto de la ciudadanía a través de los impuestos— el coste económico del acceso a una vivienda digna por parte de los sectores más desfavorecidos de la población, se hace recaer parte del sacrificio patrimonial en un grupo de personas sin compensación por la restricción que esto supone en el valor en cambio de los inmuebles de su propiedad y con una definición y una eficacia previsible de las medidas cuestionable²¹. La economía de mercado se tensiona.

autores, en cambio, critican las ayudas directas a la renta del alquiler frente a las que podrían acercar a muchos ciudadanos a la adquisición de la propiedad de la vivienda.

¹⁹ Precisamente esta circunstancia se aduce como argumento en pro de la consideración del derecho a la vivienda reconocido en el art. 47 CE como un verdadero derecho subjetivo. Representativo de esta línea de argumentación es LÓPEZ RAMÓN, «El derecho subjetivo...», *op. cit.*, pp. 55-56. Escribe: «Por añadidura, destacar el protagonismo del derecho a la vivienda en este ámbito resulta muy útil habida cuenta de la facilidad con la que el imprescindible elemento financiero parece justificar la más amplia discrecionalidad política y administrativa. Ciertamente, en ausencia de las variadas medidas de fomento que sirven para estimular la promoción, construcción y adquisición de los diferentes tipos de viviendas protegidas, quedarían sin cubrir buena parte de las prestaciones a los administrados que venimos considerando esenciales dentro de las políticas de vivienda. Pero una política integral del derecho a la vivienda no puede limitarse a proporcionar viviendas protegidas a conjuntos variables de destinatarios en función de los periódicos compromisos presupuestarios. Son precisos contenidos jurídicamente protegidos que, además, en muchos aspectos afectan tanto a las viviendas protegidas como a las viviendas libres, y también a las viviendas dignas y adecuadas y a las que no llegan a esos parámetros, conformando la ordenación general del derecho a la vivienda».

²⁰ Se observa, en el plano legislativo, una creciente administrativización de la regulación de los derechos sobre la vivienda, lo que puede suponer un empobrecimiento en cuestiones de técnica legislativa y una contaminación de aspectos jurídico-privados. Por mucho que estén relacionadas, la mirada administrativa y la civil son diferentes. Complementarias y ambas necesarias, no sería bueno que la segunda se viera devorada por la primera. A esta administrativización puede contribuir la vinculación entre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, componentes, todos ellos, del medio ambiente urbano y de lo que ha venido a llamarse Derecho a la ciudad.

Reflejan de forma palpable la administrativización y concepción estatutaria de la vivienda los arts. 10 y 11 LDV.

²¹ Se pregunta Verdera Server, haciéndose eco de un sentir generalizado en un sector de la doctrina: «¿Por qué ciertos titulares de derechos (como son los propietarios), y no otros titulares de factores económicos, deben contribuir a financiar los déficits estructurales de recursos públicos en determinado sector? [...] En el fondo, por esta vía, se impone a los propietarios la internalización de unos costes que, en principio, no les corresponden, con lo que se ataca el núcleo del sentido económico de la propiedad» (R. VERDERA SERVER, «“Pro Propietate”: Notas sobre la configuración constitucional de la propiedad privada», *Anuario de Derecho Civil*, núm. 3, 2023, p. 867).

La defensa de este tipo de instrumentos limitativos de la autonomía privada se realiza, en ocasiones, apelando a la realidad de ciertos países del entorno jurídico europeo sin calibrar bien el paralelismo. No está de más recordar la experiencia vivida en Berlín hace apenas tres años. En 2021 triunfó en aquella ciudad un referéndum no vinculante sobre la conveniencia de la expropiación masiva de doscientas mil viviendas, propiedad no ya de grandes tenedores, sino de muy grandes tenedores, que difícilmente puede trasladarse a la idiosincrasia española. Un dato muy gráfico: los (muy) grandes tenedores de Berlín que se hubieran visto afectados de llegar a prosperar estas medidas expropiatorias hubieran sido los que poseían (cada uno de ellos) más de tres mil viviendas en propiedad. Téngase en cuenta que el concepto de gran tenedor en la Ley española por el derecho a la vivienda se puede aplicar, en aquellas comunidades autónomas que así lo asuman, a propietarios de cinco o más viviendas (personas físicas o jurídicas). Los números son suficientemente gráficos. Además, hay que considerar que, en Berlín, el 80 por 100 de la población vive de alquiler (frente al 15,9 por 100 de los hogares en España, a 1 de julio de 2021²²) y la mayor parte de esa vivienda en alquiler es gestionada por grandes empresas, entre las que se encuentra *Deutsche Wohnen*, que destina a estos efectos más de cien mil inmuebles en la capital alemana. Nada que ver, en cuanto al grado de penetración y profesionalización, con la realidad española²³.

A todo ello se une —ya lo he advertido— la dificultad de transitar por el difícil mapa de las competencias de las comunidades autónomas y el Estado que afectan a la materia. Las múltiples dimensiones que presenta la vivienda llevan al Preámbulo de la Ley estatal a destacar,

²² Datos del INE: *Encuesta de Características Esenciales de la Población y Viviendas (ECEPOV) Año 2021. Datos definitivos* (Disponible en: https://www.ine.es/prensa/ecepov_2021_feb.pdf, última consulta: 30 de julio de 2024).

²³ Así lo advierte R. RALLO, «Todo lo que no te cuentan sobre el referéndum de Berlín», *El Confidencial*, 01.10.2021, https://blogs.elconfidencial.com/economia/laissez-faire/2021-10-01/referendum-berlin-expropiar-viviendas_3298860/. El artículo subraya otra de las claves del asunto, centrada en el precio de la expropiación, cuyo pago sería inviable por las administraciones españolas salvo que el justiprecio se fijará muy por debajo del precio de mercado, lo que abre otro foco de polémica. Apunta este ejemplo: si se quisiera expropiar 200 000 viviendas en una región española, como podría ser la Comunidad de Madrid, debería destinarse entre 20 000 y 40 000 millones de euros a sufragar el justiprecio, cuando todo el presupuesto anual de la Comunidad de Madrid asciende a 20 000 millones de euros. Esto es, habría que destinar entre uno y dos años de todo el presupuesto anual para expropiar la cantidad de viviendas que se propuso expropiar Berlín. «Los auténticos perdedores, por consiguiente, no tendrían ni siquiera por qué ser los dueños de las viviendas expropiadas (que incluso podrían recibir precios cercanos a su valor real), sino los contribuyentes que soportaran semejante losa de deuda». Por otra parte, las medidas conducen a una redistribución de la renta de los contribuyentes, ¿de todos en favor de unos pocos? Una medida polémica. En favor de este tipo de actuaciones, sin ponderar algunas de las anteriores circunstancias, A. BOIX PALOP, «La propietat obliga: és possible expropiar grans tenidors a l'Estat espanyol?», *Catarsimagazin*, 2021. Disponible en: <https://catarsimagazin.cat/la-propietat-obliga-es-possible-expropiar-grans-tenidors-a-lestat-espanyol/>, última consulta el 27.04.2024.

en un párrafo añadido durante la tramitación parlamentaria²⁴, que «[e]l propio Tribunal Constitucional ha reiterado que no constituye un título competencial autónomo, sino que puede recaer bajo distintos títulos competenciales estatales o autonómicos dependiendo de cuál sea el enfoque y cuáles los instrumentos regulatorios utilizados en cada caso por el legislador. Dicha complejidad competencial es clara consecuencia de las distintas dimensiones constitucionales que presenta la vivienda». Por tanto, hay que rechazar de plano aquella posición simplista que se limita a afirmar que todas las comunidades autónomas han asumido competencia exclusiva en materia de vivienda (cfr. art. 148.1.3.^a CE) como si esto por sí solo les permitiera regular todos los aspectos involucrados. En otro orden de cosas, tampoco hay que olvidar que la normativa y la competencia sobre vivienda alcanza al poder local, en especial en el terreno del Derecho urbanístico, en relación con las competencias de los ayuntamientos sobre gestión y ejecución urbana derivadas de la legislación sobre régimen local²⁵. Ámbito local que apunta a otro rasgo significativo de la vivienda en España, que convendría replantearse: el régimen de financiación de los Ayuntamientos se halla ligado a un determinado modelo inmobiliario, al depender, en gran parte, del Impuesto de Bienes Inmuebles y, por tanto, del aumento del volumen construido²⁶.

Pero que la vivienda, como objeto singular de derecho (o de derechos) sea una especie de poliedro de múltiples caras, no puede

²⁴ *Dictamen de la Comisión de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 89-5, de 26/04/2023).*

²⁵ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE núm. 80, de 03.04.1985) y concordantes. Rodríguez y Espinoza destacan la importancia del Plan General de Ordenación Urbana como herramienta principal del planeamiento urbanístico municipal, a partir de los instrumentos de clasificación y calificación. Este tipo de Plan «tiene la capacidad de definir el modelo urbano de un municipio durante décadas. Delimita cuánto, cómo y dónde ha de crecer la ciudad; reserva los suelos necesarios para el desarrollo residencial, señalando la cuantía de nuevas viviendas a construir en régimen libre y de protección, define las actividades económicas que pueden desarrollarse, así como su futura ubicación. También plantea la construcción de nuevos equipamientos, infraestructuras y zonas verdes; determina cómo ha de conservarse y utilizarse el patrimonio ya construido; designa la titularidad pública o privada de los suelos al final del proceso de urbanización. Pero no solo, decide también qué tipo de agente, público privado, será el encargado de desarrollar las propuestas incluidas en el plan, al tiempo que estima las inversiones económicas y los tiempos necesarios para las propuestas» (R. RODRÍGUEZ ALONSO y M. ESPINOZA PINO, *De la especulación al derecho a la vivienda. Más allá de las condiciones del modelo inmobiliario español*, Madrid, Traficantes de sueños, 2018, p. 38). Sobre las competencias locales en materia de vivienda, puede atenderse, también, a F. IGLESIAS GONZÁLEZ, «Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 59, 2022, pp. 57 ss.

²⁶ Puede ampliarse información en J.M. NAREDO, «Un tema clave: el modelo de financiación local y su relación con los distintos modelos inmobiliarios», *Papeles*, núm. 129, 2015, pp. 53-55. En la misma línea, con una visión comparada, B. SANZ y D. BUSTOS, «Financiación local. Apuntes para un cambio de modelo», *Papeles*, núm. 130, Problemas y desafíos del mundo urbano, 2015, pp. 47-62.

ocultar la que ha de considerarse como faceta principal. La de apelar a un derecho vinculado a la dignidad del ser humano, en la medida en que le permite atender sus necesidades básicas y desarrollarse como tal. Esa habitación propia que evoca el título del trabajo —en modo-
to homenaje a Virginia Wolf²⁷— es soporte físico de privacidad, de autonomía, de salud y desarrollo personal y familiar²⁸. No escapa a estas consideraciones el lenguaje cotidiano, que se desenvuelve fuera de entornos técnicos. Las personas aludimos a «nuestra casa», no a nuestra vivienda. «Invitamos a» nuestros amigos a aquella y queremos que «se sientan como» en la suya. O hablamos de «volver a casa». Términos que emplazan no solo a un espacio concreto sino a un estado anímico de confianza y de referencia existencial. Todo se acentúa cuando en lugar de «casa» empleamos la palabra «hogar»; su carga afectiva nos hace «adentrarnos más en el centro íntimo del lugar donde habitamos»²⁹. Incluso la arquitectura y el entorno juegan su papel en la visión de la vivienda como casa u hogar. El TEDH ha insistido en que el concepto de «hogar» es de importancia central para la identidad de un individuo, su autodeterminación, su integridad física y mental, el mantenimiento de las relaciones con los demás y un lugar asentado y seguro en la comunidad³⁰.

La noción de la vivienda como derecho humano elemental, cuya riqueza supera la mera referencia aséptica al lugar donde fijamos la residencia, ha dejado su impronta en casi todas las Declaraciones de derechos humanos³¹ —integradas en el ordenamiento jurídico español

²⁷ V. WOLF, *Una habitación propia*, Laura Pujol (trad.), Austral, 2016.

²⁸ En el ámbito del Derecho de familia esta idea subyace en normas como las recogidas en los arts. 96, 142 o 1320 CC, como advierte S. NASARRE AZNAR, *Los años de la crisis de la vivienda*, op. cit., pp. 487-488.

²⁹ Lo subraya R. PINILLA BURGOS, «Vivienda, casa, hogar. Las contribuciones de la filosofía al problema del habitar», *Documentación social*, núm. 138, 2005, p. 15. Añade que «allá donde el asunto de la residencia es una urgencia social, o más bien una ausencia o imposibilidad fáctica y causa de exclusión social, no se invoca primeramente el término técnico “vivienda”, sino que apelando a lo mínimo y quizá lo que verdadera y humanamente más importa, se denuncia y detecta antes que nada la ausencia de techo (sin-techo, *obdachlos*), de refugio (*sans-abri*), pero también de un hogar (sin hogar, *homeless*). Es como si en esa carencia máxima, el acto más primigenio y material del habitar como resguardo y refugio se entrelazase con su dimensión más íntima y espiritual, con esa plétora de honduras psicológicas y simbólicas a las que apela el imaginario del hogar». Interesantes reflexiones sobre el significado de hogar como un fenómeno con trascendencia social, psicológica, cultural y emocional, que debería repercutir en su tratamiento jurídico, pueden encontrarse en L. FOX O'MAHONY, *Conceptualising home: theories, laws and policies*, Portland, Hart Publishing, 2007. La autora analiza la contraposición del concepto de hogar que se maneja en otras disciplinas frente al que trasluce en la regulación legal.

³⁰ Véase, entre otros, el *Caso Vinniychuk contra Ucrania*, STEDH de 20 octubre 2016 (JUR 2016\244285).

³¹ Así, en el art. 25.1 de la Declaración de Derechos Humanos (en adelante DUDH) de 10 de diciembre de 1948. O el art. 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (en adelante, PIDESC). Otro tanto puede decirse de la Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961, en cuya evolución se percibe una creciente importancia del derecho a

(cfr. art. 10.2 CE) — y muchas constituciones europeas, desde que, en 1919, la de Weimar le dedicara el art. 155, uno de los primeros y más significativos precedentes constitucionales del reconocimiento del

la vivienda. En su origen, este no se reconocía de modo autónomo, sino en conexión con el derecho de la familia a su adecuada protección social, jurídica y económica (art. 16) y en relación con el compromiso de garantizar a los trabajadores migrantes que se encuentren legalmente dentro de su territorio y a sus familias un trato no menos favorable que a sus propios nacionales en materia de alojamiento (art. 19.4.c). Tras su revisión el 3 de mayo de 1996, la Carta incorporó la garantía expresa del «derecho a la vivienda» a favor de toda persona. En el nuevo art. 31, para garantizar su ejercicio efectivo, los Estados firmantes «se comprometen a adoptar medidas destinadas a favorecer el acceso a una vivienda de un nivel suficiente; a prevenir y paliar la situación de carencia de hogar, con vistas a eliminar progresivamente dicha situación»; y «a hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no dispongan de recursos suficientes». En esta norma se inspiró el art. 34.3 de la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea, del tenor siguiente: «Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales». Sea como sea, las competencias tanto en materia de protección social como de vivienda corresponden a los Estados miembros. Por tanto, la eficacia práctica del derecho reconocido en las Cartas Europeas dependerá de las políticas que los EEMM desarrollen y las leyes que les den cauce jurídico.

Como derecho fundamental (derecho social fundamental), en fin, lo califica la Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos [2019/2187(INI) P9_TA(2021)0020], añadiendo que «debe considerarse una condición previa para ejercer y obtener el acceso a los demás derechos fundamentales y a una vida digna; considerando que las autoridades nacionales, regionales y locales de los Estados miembros tienen la obligación de definir su propia política de vivienda y adoptar las medidas necesarias para garantizar que este derecho fundamental se respete en sus mercados de vivienda» (Considerando A).

Además de las Declaraciones de derechos humanos de corte general, prestan atención al derecho a la vivienda otras, de cariz sectorial, que atienden a los derechos de las personas en determinadas situaciones de vulnerabilidad. Son tratados de tutela antidiscriminatoria. A título ejemplificativo: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (art. 21); la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación racial, de 1965 (art. 5.e); la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer, de 1979 (art. 14.2.h); la Convención sobre los derechos de la infancia, de 1989 (art. 27.3); la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias, de 1990 (art. 43.1) —con la que se han comprometido los países de América Latina y el Caribe y África, en contraste con la ausencia de Estados de Europa Occidental, entre ellos, España, y otros países desarrollados (sobre las razones de esta asimetría: C. VILLÁN DURÁN y C. FALEH PÉREZ, «España ante la convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares», *Revista Española de Derecho Internacional*, Sección ESTUDIOS Migraciones y asilo: análisis y perspectivas, vol. 74/1, enero-junio 2022, pp. 65-80—); o la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 2006 (art. 28).

Pueden encontrarse referencias a otros documentos internacionales, tanto en el sistema de Naciones Unidas como en el Consejo de Europa y en la Unión Europea, en G. ESCOBAR ROCA y B. GONZÁLEZ GONZÁLEZ, *op. cit.*, pp. 1284 y ss. Un repaso a distintas normas internacionales y otras insertas en Constituciones de países de todo el mundo, en Ch. GOLAY y M. ÖZDEN, *El derecho a la vivienda. Un derecho humano fundamental estipulado por la ONU y reconocido por tratados regionales y por numerosas constituciones nacionales*, Programa Derechos Humanos del Centro Europa - Tercer Mundo (CETIM), 2007. Disponible en: <https://www.cetim.ch/legacy/es/documents/bro7-log-es.pdf> (última consulta: 30 de julio de 2024).

derecho a la vivienda como un derecho social autónomo, desligado de la comprensión netamente subjetiva e instrumental que presenta en el constitucionalismo «liberal»³².

Cierto es que en algunas de estas constituciones faltaba una garantía explícita y autónoma del derecho a la vivienda. Pero, aun así, podía encontrar soporte en conexión con otros derechos en clave de interpretación sistemática. En esta tarea, resultó fundamental la labor de una doctrina y jurisprudencia alentadas por la dimensión social y económica del principio de igualdad material y el libre desarrollo de la personalidad en el entorno del Estado social de Derecho. Ruiz-Rico Ruiz se detiene en los casos alemán e italiano, recortados sobre este patrón. Y reflexiona después acerca de las Constituciones de Grecia (1975), Portugal (1976, revisada en varias ocasiones³³) y España (1978), representativas de un constitucionalismo social de nuevo cuño, que ya reconoce de modo expreso —con normas de diferente calado— un derecho o principio rector sobre la vivienda. De la misma época, aunque en una órbita constitucional diferente, son las de Suecia (1976) y Holanda (1983)³⁴. A estas Constituciones cabría añadir la de Bélgica (reformada en 1994); o las de algunos Estados desgajados de la antigua Unión Soviética y de las Democracias populares (así, la Constitución de la Federación de Rusia de 1993³⁵).

En cualquier caso, se observa una resistencia a reconocer el de la vivienda como un derecho subjetivo, en sentido técnico, dotado de exigibilidad, sobre lo que luego he de volver. Aún hoy la doctrina está dividida al valorar las leyes que desarrollan el derecho o el principio constitucional. Visto con perspectiva histórica, creo que puede llegar a observarse el momento actual como una etapa en que se está fraguando o consolidando la tendencia de fortalecimiento del derecho a la vivienda, más que del derecho sobre la vivienda.

³² Así lo advierte Ruiz-Rico Ruiz. Añade que es fácil rastrear la influencia de la fórmula utilizada en esta Constitución alemana, en el art. 47 CE (G. RUIZ-RICO RUIZ, *El derecho constitucional a la vivienda: un enfoque sustantivo y competencial*, Ministerio de Vivienda, Centro de Publicaciones, 2008, p. 7).

³³ Art. 63.1 de la Constitución portuguesa, según el cual, «todos tienen derecho para sí y para su familia, a una vivienda de dimensión adecuada, en condiciones de higiene y comodidad, y que preserve la intimidad personal y la privacidad familiar». Se regulan una serie de actividades a desarrollar por el Estado para dar satisfacción al derecho.

³⁴ G. RUIZ-RICO RUIZ, *op. cit.*, p. 10. Este autor también discurre sobre la recepción del derecho a la vivienda en el ámbito constitucional latinoamericano (*op. cit.*, pp. 11 y ss.).

³⁵ En concreto, su art. 40, que dispone: «1. Todo habitante tiene derecho a la vivienda. Nadie puede ser desalojado arbitrariamente de su vivienda. 2. Los órganos de poder estatal y los órganos de autogobierno local promueven la construcción de viviendas y crean las condiciones para el ejercicio del derecho a la vivienda. 3. Los ciudadanos con bajos ingresos y otros indicados en la ley, necesitados de vivienda, deben recibirla gratuitamente o por un pago accesible de los fondos habitacionales estatales, municipales y otros de acuerdo con las normas establecidas por la ley».

En la Constitución Española, además de estar reconocido de modo directo en el art. 47 CE³⁶ —ubicado entre los principios rectores de la política social y económica (Capítulo III del Título I CE; emplazamiento de ningún modo neutro, que ha hecho correr muchos chorros de tinta)—, el derecho a una vivienda digna conecta, en coherencia con la tradición común de los países del mismo entorno jurídico, con otros derechos —muchos fundamentales— y libertades proclamadas por la Constitución. Tiene, respecto de ellos un carácter instrumental. Podría decirse que los sirve, que constituye soporte o presupuesto para su desarrollo efectivo: intimidad personal y familiar e inviolabilidad del domicilio³⁷ (art. 18 CE), libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE), libertad de residencia (art. 19 CE), principio de igualdad (art. 14 y art. 9.2)³⁸, derecho a la educación (art. 27 CE), derecho a la propiedad

³⁶ El art. 47 CE es representativo de la consideración de la vivienda en una etapa del constitucionalismo vinculada al desarrollo del Estado social de Derecho, superadora del Estado liberal, en cuyo seno y conforme con la visión individualista que le era propia y que gravitaba en torno a los derechos personales, la vivienda únicamente podía ser contemplada como objeto de propiedad privada. El derecho a la vivienda —dentro de esta nueva generación de derechos— adquiere presencia propia como derecho social, que exige la consiguiente actuación de los poderes públicos; y a través, también, de la función social de la propiedad.

Bajo el régimen franquista, en un contexto político y jurídico totalmente diferente que, como es lógico, alumbraba una interpretación y unos resultados igualmente distintos, el art. 31 del Fuero de los Españoles apuntaba que «[e]l Estado facilitará a todos los españoles el acceso [...] al hogar familiar»; y la Declaración XII, 2, del Fuero del Trabajo señalaba: «El Estado asume la tarea de multiplicar y hacer asequibles a todos los españoles las formas de propiedad ligadas vitalmente a la persona humana: el hogar familiar [...]».

Sobre la tramitación del art. 47 CE (inicialmente era el art. 40) en el proceso constituyente, puede atenderse a M. BASSOLS COMA, *Constitución y sistema económico*, Madrid, Tecnos, 2.ª ed., 1988, pp. 312 y ss.; o G. ESCOBAR ROCA y B. GONZÁLEZ GONZÁLEZ, «Capítulo XI. El derecho a la vivienda», en ESCOBAR ROCA, G. (dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Cizur Menor, Aranzadi-Thomson Reuters, 2012, pp. 1273 y ss.

³⁷ G. ESCOBAR ROCA y B. GONZÁLEZ GONZÁLEZ, *op. cit.*, p. 1275 subrayan que «[e]sta naturaleza de la vivienda como presupuesto del ejercicio de otros derechos resulta aún más clara en relación con la inviolabilidad del domicilio del art. 18.2: por eso el Tribunal Constitucional ha señalado que los reclusos carecen de este derecho porque carecen de domicilio (STC 89/2006, FJ 2), razonamiento que puede justificarse en el art. 25.2 pero que no resulta aplicable al conjunto de los ciudadanos».

En otro orden de cosas, hay que considerar que la tutela del derecho a la intimidad no excluye, de por sí, la adecuación de modelos habitacionales en viviendas compartidas, siempre que quede salvaguardada esa intimidad (piénsese, p. e., en pisos de estudiantes o de jóvenes que por conveniencia económica o por preferencia, comparten vivienda; o viviendas compartidas por personas ancianas, que podrían así paliar su soledad y prestarse apoyo asistencial, además de reducir gastos). Habrá que medir la adecuación de estas soluciones bajo el parámetro de la dignidad y el libre desarrollo de la personalidad de los ocupantes, teniendo en cuenta que su situación puede evolucionar a lo largo del tiempo.

³⁸ Satisfacer el principio de igualdad en relación con el derecho a la vivienda no significa que el Estado social garantice que todos los ciudadanos disfruten de un mismo número de viviendas y además de similares características. Exponen Escobar y González que a esta consideración se suma la lógica misma de la propiedad privada como derecho fundamental, que es la «obtenida como consecuencia del esfuerzo individual y del libre desarrollo de la personalidad [...]». En España, la recompensa por el trabajo y el ahorro de la clase media es frecuentemente el disfrute

privada, cuyo contenido debe delimitar el legislador de acuerdo con su función social (art. 33), libertad de empresa y libertad de iniciativa económica (art. 38, en relación con los arts. 128 y 131 CE), o derecho a la salud (art. 43), entre otros³⁹. No descubro nada nuevo. Es una conclusión abrazada de forma unánime por la doctrina. Es fácil rastrearla en numerosas leyes autonómicas y en la estatal sobre vivienda y muy fructífera, como luego se verá, en el terreno de la jurisprudencia europea, pues excede el ámbito nacional.

La concepción como derecho humano básico, por sí mismo o como instrumento de otros, lo convierte en objeto de políticas sociales que persiguen garantizar el acceso a la vivienda a los sectores más desfavorecidos de la población, reduciendo las desigualdades⁴⁰. En este sen-

de una vivienda (o de varias) más confortable que la exigida por la CE. En definitiva, la CE no reclama que todos tengan la misma vivienda sino que todos tengan al menos una vivienda digna» (G. ESCOBAR ROCA y B. GONZÁLEZ GONZÁLEZ, *op. cit.*, p. 1305).

³⁹ La Exposición de Motivos de la Ley reconoce de modo expreso esta característica de la vivienda, aunque no incluye en el listado de los citados todos los que he nombrado en el texto principal. Añade, en cambio, el derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE) y el derecho a un medio ambiente adecuado (art. 45 CE). Con referencia al derecho a la salud en conexión con la vivienda, véase el documento del Banco de Desarrollo del Consejo de Europa, «Housing inequality in Europe», 2018 (https://coebank.org/media/documents/Part_3-Inequality-Housing.pdf).

⁴⁰ Algunas de las normas que han regulado, en el pasado, las viviendas sociales en España no tuvieron, como principal objetivo facilitar, en general, el acceso de los ciudadanos más vulnerables por diferentes razones sociales o económicas a una forma estable de tenencia de la vivienda, sino que se centraban en determinados colectivos. Basta pensar que las políticas de urbanismo y de vivienda contemporáneas tienen su origen en el contexto de la revolución demográfica, industrial y social gestada en el siglo XIX. En sus inicios, el fenómeno no se encuentra vinculado al derecho a la vivienda en sentido genérico, sino más bien a la garantía de unas condiciones de vida dignas para la clase obrera y, dentro de ellas, las referidas a su alojamiento. Fruto de este movimiento fueron, p.e., la ley belga de 1889, la ley inglesa de 1890 o la Ley francesa de 1894 —*Loi Siegfried*—. Como señala R. Hidalgo Dattwyler, «las duras condiciones de vida que afrontaban las masas asalariadas y los inmigrantes llegados a las diferentes ciudades industriales del viejo mundo, harían que los estados de esos países comenzaran a promulgar cuerpos legales que controlaran el mercado de los alquileres y la edificación de viviendas destinadas a los colectivos de obreros y asalariados» («La política de casas baratas a principios del siglo XX. El caso chileno», *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, núm. 55, enero de 2000). El problema se analizó en diversos foros de debate: en la Exposición Universal de París (1867), y más tarde en diferentes Congresos Internacionales de Casas Baratas. Al primero, celebrado en 1889 en París, seguirían los de Bruselas, Düsseldorf, Lieja, Amberes y Burdeos. En su momento, trató de afrontarse, en clave paternalista, desde la élite burguesa progresista del viejo mundo. En esta línea, se dicta, en España, la «Ley de Habitaciones Higiénicas y Baratas», de 12 de junio de 1911 —conocida vulgarmente como primera «Ley de Casas baratas»—, a la que seguirían otras normas, en un goteo constante. Pasado el tiempo se dictan leyes como la conocida como «Ley Salmón» (1935), a la que ya he hecho referencia. Fue más tarde cuando la política de vivienda social evolucionó hasta centrar su atención, con un alcance más general, en el acceso a la vivienda de personas que por su situación económica o de singular vulnerabilidad no podían hacerlo en condiciones de libre mercado (M.^aD. MAS BADIA, *Problemas de valoración y precio en las viviendas de protección oficial*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 33 y ss.). Puede encontrarse también una exposición sucinta acerca de los precedentes normativos que encauzan la intervención pública en

tido, la consecución de la igualdad material tutelada por el art. 9.2 CE aconseja orientar el desarrollo del art. 47 CE, que por sí mismo tiene un alcance universal, de modo que se preste una atención prioritaria a personas y colectivos vulnerables por razones estrictamente económicas (que los excluyen como «demandantes solventes» de vivienda) o sociales⁴¹. Entre estos colectivos merecen una atención particular las personas ancianas; en especial, las que viven solas. Un grupo, vulnerable por distintas razones, al que todos estamos abocados a pertenecer si la vida no se trunca antes y que requiere una mirada especial en un contexto de paulatino y acusado envejecimiento de la población. La falta de accesibilidad, el sentimiento de soledad, la inseguridad vinculada a la pérdida de autonomía, son barreras que afectan a las personas mayores. El art. 50 CE hace referencia expresa a la atención de sus necesidades de vivienda, aunque con una perspectiva asistencial. Desde el campo de la sociología, los estudios especializados demuestran que conforme se intensifica el proceso de envejecimiento la actividad de las personas gira cada vez más en torno al propio hogar. Una vivienda inapropiada puede contribuir a agravar los problemas de soledad y aislamiento de las personas mayores⁴². Se trata de un factor de inclusión o exclusión fundamental. Sin embargo, los instrumentos jurídicos y la política de vivienda, más allá de la atención a la accesibilidad y adaptación funcional del inmueble en previsión del deterioro vinculado al envejecimiento o a la discapacidad (buen ejemplo de ello es la Ley de propiedad horizontal), resultan hasta la fecha insuficientes. La entrada en la edad de jubilación, unida muchas veces al cobro de una pensión no demasiado elevada —sin que falten quienes ni siquiera tienen derecho a ella— o las limitaciones —y, en ocasiones, discriminación— en el acceso al crédito⁴³ contribuyen a agravar el problema. En esta etapa de la vida en que aumentan muchas necesidades, pueden surgir dificultades de tipo económico que se proyectan, entre otros, en la ardua asunción

materia de vivienda, desde que, en el siglo XIX, la Real Orden de 9 de septiembre de 1853 insta a los gobernadores civiles de Madrid y Barcelona a construir casas para pobres, en ESCOBAR ROCA y GONZÁLEZ GONZÁLEZ, *op. cit.*, pp. 1271 y ss.

⁴¹ Escriben Escobar y González que «la vivienda ha de suministrarse a quienes no logran obtenerla por sus propios medios [...] como regla general (y es también una constante histórica y del Derecho comparado), el Estado no suministra el bien jurídico (la vivienda, ...) en cuanto tal sino que ayuda, mediante típicas técnicas de fomento, a quienes no pueden obtenerlo por sus medios, a fin de que éstos puedan completar las cantidades necesarias para su financiación» o, en algunos casos, debería otorgar de forma completa esa financiación (G. ESCOBAR ROCA y B. GONZÁLEZ GONZÁLEZ, *op. cit.*, p. 1308).

⁴² L. LÓPEZ DE LA CRUZ y J. A. SÁNCHEZ MEDINA, «Prólogo», en LÓPEZ DE LA CRUZ, L. y SÁNCHEZ MEDINA, J. A. (coords.), *Soluciones habitacionales para el envejecimiento activo: viviendas colaborativas o cohousing. Respondiendo a los cambios demográficos desde la innovación social*, Tirant Lo Blanch, 2017, p. 14.

⁴³ Sobre el edadismo en el acceso al crédito véase el trabajo de F. Meco Tébar, «Edadismo en el sistema financiero», *Revista de Derecho del Sistema Financiero*, núm. 7, enero-junio 2024. Sobre el edadismo en general, BUTLER, R. N., «Age-Is: Another Form of Bigotry», *The Gerontologist*, 1969).

del coste de la vivienda. Si se une a esto la situación de dependencia o de menoscabo de las condiciones físicas y consiguiente pérdida de autonomía, se entenderá que la cuestión habitacional se tiña de determinadas singularidades cuando hablamos de personas mayores. No es ajeno tampoco al planteamiento de la cuestión el cambio en los modelos de familia —en que la mujer ha accedido al mundo laboral y ya no asume el papel de cuidadora de sus mayores— y en el sistema productivo y económico de la sociedad. Las cuestiones anteriores conectan directamente con el ODS 11, que aboga por facilitar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles. ODS que, a su vez, debe relacionarse con la meta 1.3 cuando insiste en la necesidad de implementar sistemas de protección social para todos, lo que, más allá de la erradicación de la pobreza o de la atención al deterioro o la discapacidad, apela a la garantía de un mejor nivel de vida o bienestar⁴⁴.

Colectivo especialmente vulnerable es también el de los niños, niñas⁴⁵ y jóvenes —esa juventud que se configura como una nueva categoría sociológica—⁴⁶. O el de las mujeres que han sufrido violencia de género. La dimensión de género del acceso a la vivienda va más allá de las situaciones de violencia. Y se caracteriza, en ocasiones, por la inter-

⁴⁴ La sociología también presta atención al envejecimiento en conexión con la vivienda. CAPEL, *La morfología...*, *op. cit.*, p. 32, con perspectiva de Geografía Social, destaca cómo, con su crecimiento, las personas mayores se han hecho presentes en la escena urbana, a diferencia de lo que acontecía antaño. Así, «se apropian de determinadas áreas de plazas, parques y jardines urbanos donde son visibles a determinadas horas del día. Su número, y la capacidad que tienen de votar, ha hecho que los gobiernos municipales acaben por prestarles atención creando equipamientos para ellos. A algunos, las bajas rentas y las dificultades de movilidad les impiden desplazarse fácilmente por la ciudad. Pero también en ese sentido las Administraciones Públicas están poniendo en marcha sistemas que lo facilitan, tales como billetes a bajo precio o gratuitos para transportes urbanos». Y añade: «Determinadas áreas de la ciudad pueden concentrar cifras relativamente elevadas de estos grupos sociales, residiendo en viviendas que carecen de ascensores y que les dificultan la relación social. También en ese sentido se han puesto en marcha políticas de rehabilitación de los barrios antiguos o de los polígonos de viviendas que no tienen ascensores [...] En ocasiones su debilidad les hace objeto de operaciones de acoso inmobiliario, ante las que difícilmente les es posible resistir. La práctica de dicho acoso (denominado en inglés *mobbing*) se ha ido extendiendo al mismo tiempo que aumentaba el precio de las viviendas y la posibilidad de renovación de viejos edificios. Las residencias para la tercera edad y los centros de día son también equipamientos que derivan de la presencia creciente de esta población en la ciudad».

⁴⁵ La nueva Ley de vivienda, tras las últimas modificaciones introducidas durante su tramitación parlamentaria, presta especial atención, de modo expreso, a los menores de edad.

⁴⁶ Destaca Capel, dentro de la juventud, la categoría de los universitarios, con una proyección especial en la ciudad y en la vivienda, en especial en ciudades con una fuerte especialización universitaria: estructuración del transporte para facilitar su movilidad, residencias de estudiantes, viviendas ocupadas por ellos, en muchos casos en pisos compartidos (*el inciso es mío*), o actividades culturales o de ocio se unen a los equipamientos docentes y de investigación con una repercusión significativa en la configuración urbana, hasta el punto de generar un medio ambiente especial basado en su actividad de estudio, vida social y residencia (H. CAPEL, *La morfología...*, *op. cit.*, p. 33).

sección de varias causas de vulnerabilidad⁴⁷. A los anteriores se suman las familias monoparentales o numerosas; personas con discapacidad⁴⁸ o dependientes; personas en situación de paro laboral o con escasos medios económicos (sin olvidar la feminización de la pobreza que a veces se produce); inmigrantes⁴⁹ o refugiados sin recursos; víctimas del terrorismo; personas sin hogar⁵⁰; y, en general, sujetos o colectivos con

⁴⁷ Las cifras del INE –2021– manifiestan que hay un 34 por 100 más de mujeres de ochenta años que de hombres. Los estereotipos y los roles tradicionalmente asumidos como femeninos agravan e intensifican los problemas de carácter social y económico que experimentan las mujeres al alcanzar las edades más avanzadas; mujeres que por su mayor esperanza de vida acaban viviendo solas en condiciones, en ocasiones, precarias. Es uno de estos casos en que confluyen varias causas de discriminación, la edad y el género, con un efecto multiplicador que se proyecta en problemas de soledad o de tipo económico, pues muchas mujeres envejecidas o sobreenviejadas disponen, en comparación con los hombres en su misma coyuntura, de un menor poder adquisitivo y no pocas constituyen familias unipersonales. La situación se recrudece cuando la mujer es víctima de violencia de género y por su falta de independencia económica o por otro tipo de condicionamientos no puede separarse de su pareja y ya no le es posible acceder al mercado laboral. En otro orden de cosas, se dice que también en la vejez deben favorecerse modelos de vivienda no androcéntrica que rompan con el reparto tradicional de los roles que reproducen desigualdades de género. En España, la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (BOE núm. 71, 23.03.2007, modificada en varias ocasiones) exige la inclusión de medidas dirigidas a hacer efectivo el principio de igualdad entre mujeres y hombres en las políticas de vivienda (cfr. art. 31). En el ámbito de las comunidades autónomas se adopta, igualmente, esta perspectiva. Así, p.e., el Decreto 80/2022, de 28 de junio, *de regulación de las condiciones mínimas de habitabilidad y normas de diseño de las viviendas y alojamientos dotacionales en la Comunidad Autónoma del País Vasco* (BOPV núm. 168, de 01.09.2022) presta especial atención, entre sus objetivos, a «la incorporación efectiva de la perspectiva de género en el diseño de las nuevas viviendas en la Comunidad Autónoma del País Vasco, a fin de que todas las personas que vayan a habitar en las mismas lo hagan en condiciones de igualdad en relación con los espacios que las componen y las actividades que desarrollan».

⁴⁸ Para las que, además, por sus circunstancias, aumenta el coste de una vivienda adecuada a sus necesidades. Un colectivo tradicionalmente discriminado en la construcción de la ciudad y de la vivienda, con barreras físicas insalvables o limitativas de la autonomía, aunque cada vez se tenga más en cuenta.

⁴⁹ Al margen de la interseccionalidad con la falta de medios económicos y aunque esta no se produzca, el fenómeno creciente de la migración reclama ciudades en las que se atienda a los intereses culturales o religiosos de estas personas, por no hablar de las facetas que presenta el surgimiento de barrios —sobre todo, en grandes ciudades— en los que se concentran personas procedentes del mismo país o cultura.

⁵⁰ Recuerda Pinilla Burgos, *op. cit.*, p. 16, como la palabra «hogar», con una gran carga afectiva en su semántica, ha encontrado un uso frecuente en las Ciencias Sociales y en el mundo de la intervención social. Los sociólogos hablan de los hogares como sinónimo de familia, pero también se habla de «hogares de acogida, hogar del jubilado; y lo que es más significativo, para determinar las personas que no tienen casa ni ningún tipo de alojamiento, se habla de personas “sin hogar”». Un fenómeno que se detecta igualmente en otros idiomas diferentes al castellano.

Las situaciones abarcadas por el concepto de *sinhogarismo* no están definidas de forma homogénea en los distintos Estados. Puede atenderse a la clasificación ofrecida por FEANTSA en *ETHOS. European typology of homelessness and housing exclusion*, <https://www.feantsa.org/download/ethos2484215748748239888.pdf>. El INE publicó su última *Encuesta sobre personas sin hogar* en 2022 (https://www.ine.es/prensa/epsh_2022.pdf). Ofrece información sobre las condiciones de vida de las personas sin hogar de dieciocho o más años que han sido usuarias de los centros asistenciales de alojamiento y/o restauración ubicados en municipios de más de

riesgo de marginación o exclusión social⁵¹. De nuevo, el ODS 10 de la Agenda 2030 refuerza esta idea⁵². Son estas personas las que pueden tener más dificultades para acceder a una vivienda digna y permanecer en ella sin correctivos aplicados al libre mercado o los apoyos del Estado social de Derecho⁵³. En ocasiones, por la mera razón de falta de capacidad económica. En otras, por estar sujetas a procedimientos algorítmicos con sesgos que muchas veces permanecen ocultos. O a las suspicacias y prevención de los propietarios que se plantean un alquiler. No hay que olvidar, por otra parte, la incidencia de las crisis matrimoniales o de pareja en las dificultades de acceso a la vivienda, en especial para el miembro de la pareja al que no se le atribuye el uso

20 000 habitantes. Según los datos que arroja esta encuesta, un total de 28 552 personas sin hogar fueron atendidas en este tipo de centros en 2022, lo que supone un 24,5 por 100 más que en 2012 (fecha de la anterior encuesta). El 28,8 por 100 de ellas se quedó sin hogar por la necesidad de empezar de cero tras llegar desde otro país y el 26,8 por 100 porque perdió el trabajo. El 59,6 por 100 de este colectivo presenta algún síntoma depresivo. La carencia de hogar y la exclusión social están íntimamente relacionadas.

⁵¹ En cuanto a las personas sin techo, como señalan Escobar Roca y González González, «la comprensión del derecho a la vivienda como derecho de libertad conduce a considerar que el disfrute de una vivienda digna y adecuada no puede imponerse. Es decir, no puede obligarse a nadie a vivir bajo techo. En coherencia con ello, las ayudas a la compra o el alquiler o el alojamiento de urgencia se otorgan a quienes lo solicitan». Y con referencia a aquellos ayuntamientos que, con o sin habilitación normativa, prohíben dormir en las calles, indican que «esta intervención no afecta al derecho a la vivienda pues quien duerme en la calle carece precisamente de ella. Ya de paso advertimos que puede ser una buena ocasión para que los servicios municipales competentes propongan (no obliguen) a los sin techo a acudir a los alojamientos de urgencia, si los hubiere» (ESCOBAR ROCA y GONZÁLEZ GONZÁLEZ, *op. cit.*, p. 1307 y nota 67).

⁵² «La vivienda es una de las condiciones sociales básicas que determinan la igualdad y la calidad de vida de las personas. El acceso a la vivienda sostenible para la población en condiciones de vulnerabilidad puede contribuir de manera directa a mejorar los ingresos de la población más pobre (meta 10.1) y a promover la inclusión social, económica y política de todas las personas (meta 10.2). De manera indirecta, se contribuye a garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados (meta 10.3). La adopción de políticas fiscales, salariales o de protección social favorecen de manera directa la reducción de desigualdades en el acceso a la vivienda (meta 10.4), y pueden facilitar la migración y la movilidad ordenadas de la población (meta 10.7)» (ONU-Habitat, *Contribución de la vivienda al cumplimiento de la Agenda 2030*, <https://www.onuhabitat.org.mx/index.php/contribucion-de-la-vivienda-al-cumplimiento-de-la-agenda-2030>).

⁵³ Como reconoce la Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos (2019/2187(INI) P9_TA(2021)0020), un número creciente de personas no solo de renta baja, sino también media que viven en la Unión Europea «tienen dificultades para acceder a la vivienda, están sobrecargadas por los costes relacionados con la vivienda y el mantenimiento, viven en viviendas en las que existen problemas de seguridad, de insalubridad, de baja calidad, de inaccesibilidad, de ineficiencia energética o de hacinamiento, o se encuentran sin hogar o en riesgo de desahucio» (Considerando F). En la misma Resolución se considera que «un aumento del número de viviendas listas para uso no mejora significativamente la disponibilidad de vivienda para las personas con ingresos demasiado bajos para adquirirla o alquilarla en condiciones de mercado pero demasiado elevados para acceder al alquiler de viviendas sociales», problema que «afecta especialmente a los jóvenes que se incorporan al mercado laboral, a las familias numerosas y a los padres y madres solteros» (Considerando G).

de la que venía siendo la residencia habitual de la familia, vinculadas a una menor capacidad económica o mayores gastos (no se comparte vivienda con la pareja y hay que costear la propia; no se conjugan dos sueldos; hay que pagar pensiones compensatorias o de alimentos, etcétera). La asequibilidad es uno de los rasgos —no el único— que debe garantizarse para hablar de acceso a una vivienda digna. Pero lo cierto es que su precio —en especial en las zonas urbanas— no ha dejado de ascender y lo ha hecho a un ritmo superior al de la renta disponible de los hogares, hasta el punto de que la vivienda representa actualmente el mayor gasto de los ciudadanos europeos.

En un contexto de protección de las personas más vulnerables, se inscriben muchas de las medidas que se adoptaron —en principio, con carácter coyuntural— como reacción ante las consecuencias de la crisis económica y financiera de finales de 2007 o de la desencadenada por la pandemia de la COVID-19⁵⁴, que se superpone parcialmente a aquella, y también es el hilo conductor de buena parte de la LDV⁵⁵. Puede rastrearse, igualmente, en los planes estatales⁵⁶ y autonómicos de vivienda protegida.

⁵⁴ La Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos (2019/2187(INI) P9_TA(2021)0020) ofrece algunos datos extraídos de la encuesta de Eurofound sobre la COVID-19: «en abril de 2020, el 38 por 100 de los encuestados ya había visto empeorar su situación económica, y el 47 por 100 declaró haber tenido dificultades para llegar a fin de mes, una cifra que se eleva al 87 por 100 entre las personas desempleadas; considerando que, entre estas, cerca del 30 por 100 ya estaban en mora en relación con sus facturas de suministros públicos y el 22 por 100 en el pago de alquileres o hipotecas y una quinta parte temía por la estabilidad de su situación de alojamiento debido los atrasos de alquileres [...] en 2016, el 14 por 100 de las personas en la EU-28 declaró encontrarse en situación de mora por no poder efectuar los pagos programados relacionados con alquileres o hipotecas, créditos al consumo, préstamos de amigos o familiares, o facturas de suministros públicos o teléfono [...] el 21 por 100 corre riesgo de sobreendeudamiento, si se incluye la proporción de personas con dificultades (o grandes dificultades) para llegar a fin de mes, pero sin incurrir en mora (aún)».

⁵⁵ Noguera Fernández considera que los movimientos sociales por el derecho a la vivienda ya están construyendo una nueva conciencia social de la función social de la propiedad y el derecho a la vivienda, de la que son manifestación muchas leyes autonómicas y la Ley estatal 12/2023. Más allá del contenido jurídico normativo de estas leyes y de las limitaciones que les ha impuesto el Tribunal Constitucional, transforman «el campo de lucha de la función social en España» (A. NOGUERA FERNÁNDEZ, «Regular los alquileres...», *op. cit.*, pp. 16 y ss.). La terminología combativa o belicista («campo de lucha», «victorias») manifiesta, una vez más, la tensión de mentalidades que tiñe el escenario de la regulación jurídica del derecho de propiedad, en concreto, sobre la vivienda, un tipo de bien en que la función social ha de operar, sin duda, con intensidad.

⁵⁶ El Estado ha venido aprobando sucesivos Planes de vivienda, participados por las CCAA —desde su existencia— con otros planes propios. En ellos se procura favorecer el acceso a una vivienda digna de las personas más vulnerables cuidando de otros intereses generales vinculados con la sostenibilidad, el medio ambiente, la ordenación urbana, etc. Los últimos ya no se centran en la construcción y acceso a la VPO o vivienda con protección pública en propiedad sino más bien en la promoción del alquiler en una visión holística con el entorno, con el espacio público, con la ciudad, con un desarrollo urbano sostenible. Puede atenderse al «Código de la Vivienda

En otro orden de cosas, se ha llegado a defender que la conexión del derecho a la vivienda con la dignidad de la persona, fundamento de todo el orden político y constitucional (art. 10.1 CE) podría conducir a la configuración de un derecho fundamental a un mínimo vital, incluida una vivienda digna. Cabría alcanzar este objetivo a través de una reforma de la Constitución que transformara en fundamentales todos o, al menos, algunos de los derechos sociales⁵⁷, o evolucionando la doctrina constitucional⁵⁸.

En cualquier caso, debe sortearse el peligro de acabar concibiendo el derecho a la vivienda como una mera cuestión de atención social o asistencial no obstante el peso que este enfoque ha tenido en su diseño a nivel internacional y europeo⁵⁹. Sin desmerecer su carácter ancilar

del Estado», publicado por el BOE, https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=127&modo=2¬a=0&tab=2

⁵⁷ M. VAQUER CABALLERÍA, «Retos y oportunidades para una política cabal de vivienda tras la crisis económica», en VAQUER CABALLERÍA, M., PONCE SOLÉ, J. y ARNAIZ RAMOS, R., *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2014, p. 45. Este autor propone la siguiente formulación del eventual derecho fundamental a un mínimo vital: «El derecho fundamental de todas las personas a disfrutar de alojamiento, vestido, alimentos y las demás condiciones mínimas para poder vivir dignamente y desarrollar libremente su personalidad». A continuación, desgrana las consecuencias que tendría la consagración de un derecho como este.

⁵⁸ Sobre la construcción del derecho fundamental a un mínimo vital, pueden atenderse, además de al autor citado en la nota anterior, *op. cit.*, pp. 47 y ss., que utiliza, entre otros, argumentos de Derecho Comparado, a los siguientes: AÑÓN ROIG, M.^a J., «Derecho a un nivel de vida adecuado y medios de subsistencia», en MONEREO ATIENZA, C., MONEREO PÉREZ, J. L., y AGUILAR CALAHORRO, A. (coords.), *El sistema universal de los derechos fundamentales*, Granada, Comares, 2014, pp. 625-637; B. BARRAGUÉ CALVO, *Desigualdad e igualitarismo redistributivo*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2017; B. BARRAGUÉ CALVO, L. ARROYO JIMÉNEZ y M.^a C. FERNÁNDEZ ALLER, «La justificación normativa de la renta básica universal desde la filosofía política y el derecho», *Revista Diecisiete*, núm. 1, 2019, pp. 81-94; E. CARMONA CUENCA, «Capítulo XIV. El derecho a un mínimo vital», en ESCOBAR ROCA, G. (dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Cizur Menor, Aranzadi-Thomson Reuters, 2012, pp. 1577-1618; E. CARMONA CUENCA, «El derecho a un mínimo vital con especial referencia a la Constitución española de 1978», *Estudios Internacionales*, núm. 172, 2012, pp. 61-85; L. JIMENA QUESADA, «El Ingreso Mínimo Vital como derecho fundamental social de nueva generación», *IgualdadES*, 8, 2023, pp. 205-225; L. JIMENA QUESADA, *Marco común mínimo de igualdad: el derecho a la asistencia social o a recursos mínimos garantizado*, en L. JIMENA QUESADA, *La Europa Social y Democrática de Derecho*, Madrid, Dykinson, 1997, pp. 277-308; L. JIMENA QUESADA, «El constitucionalismo social y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)», *Lex Social*, 9 (1), 2019, pp. 13-45; G. PISARELLO PRADOS y A. DE CABO (eds.), *La renta básica como nuevo derecho ciudadano*, Madrid, Trotta, 2006.

⁵⁹ G. RUIZ-RICO RUIZ, *op. cit.*, p. 26, subraya cómo de las manifestaciones del derecho a la vivienda en el ámbito internacional y europeo se extrae su marcada vinculación con el concepto de asistencia social: «se trata, en efecto, de un derecho diseñado, al parecer, para dar una respuesta a situaciones de precariedad social y económica, donde subsisten todavía sin cubrir necesidades vitales básicas (vestido, vivienda, salud)». Denuncia que el derecho «no ha superado aún una concepción “técnica” o instrumental, lo que [...] restringe su alcance objetivo al supeditarlo a un fin determinado (garantizar la salud y el bienestar personal y familiar, la lucha contra la exclusión social y la pobreza) o integrarlo como una parte del contenido de otro derecho convencional más genérico (derecho a tener un nivel de vida adecuado)».

en relación con otros derechos íntimamente vinculados con la dignidad del ser humano, para fortalecer el derecho a la vivienda es necesario dotarlo de contenido normativo y reconocerlo como derecho autónomo.

2. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA CONEXIÓN CON OTROS DERECHOS O BIENES CONSTITUCIONALES. JURISPRUDENCIA DEL TEDH. PONDERACIÓN DEL JUICIO DE PROPORCIONALIDAD PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

2.1. La relación del derecho a la vivienda con otros bienes o derechos protegidos por la Constitución Española y el Convenio Europeo de Derechos Humanos

No conviene perder de vista la relación del derecho a la vivienda con otros derechos o bienes tutelados por la Constitución, dado que esta relación —en muchas ocasiones, ancilar— tiene consecuencias prácticas relevantes. Entre otras, ha permitido que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH) se pronuncie en relación con el derecho a la vivienda —pese a que no viene contemplado de modo expreso en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, más conocido como el Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, CEDH)—. Uno de los derechos conexos, que captará nuestra atención de una forma especial, es el derecho a la propiedad privada. Este tampoco se incluyó inicialmente en el Convenio, sino que hubo que esperar a la promulgación de su Protocolo Adicional Primero (cfr. art. 1).

La sorprendente ausencia de mención expresa al derecho de propiedad en el CEDH, pese a formar parte del ADN de los Estados que lo forjaron, se debe, entre otras razones, a reticencias de peso de estos ante la posibilidad de un control internacional de las decisiones estatales que afectaran a la regulación y al ejercicio de la propiedad privada, adoptadas al desarrollar sus políticas económicas o sociales⁶⁰. Tras tiras y aflojas en las negociaciones, no se logró inicialmente el con-

⁶⁰ J. BARCELONA LLOP, *Propiedad, privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013, pp.4 ss. Explica este autor cómo las reticencias de los Estados se impusieron incluso al *Rapport* que presentó P. H. Teitgen a la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, en mayo de 1949, en representación del Comité de Cuestiones Jurídicas y Administrativas, que sirvió de base para la elaboración del CEDH. En el *Rapport* sí que se incluía, aunque no en un puesto preferente, el derecho de propiedad. El Convenio se elabora tras dos guerras mundiales que, entre otras cosas, habían provocado privaciones arbitrarias e inaceptables del

senso necesario y el Convenio se promulgó sin referencia al derecho de propiedad, aunque ya estaba en el horizonte la idea de un protocolo adicional que lo incluyera más adelante. Se dictó pocos años después, el 20 de marzo de 1952⁶¹, aunque España no lo ratificó hasta el 9 de enero de 1991⁶².

El TEDH se ha pronunciado en numerosísimas ocasiones, en un goteo constante de sentencias, sobre el derecho a la vivienda, gracias a su vinculación con otros derechos, civiles y políticos, regulados — estos sí— en el Convenio, incluidos sus Protocolos Adicionales. En concreto, los arts. 3 (derecho a no ser sometido a tratos inhumanos o degradantes), 8 (derecho a la vida privada y familiar, al domicilio y a la correspondencia), o el art. 1 del Protocolo Adicional Primero —en adelante, art. 1 P-1— (derecho a la propiedad privada)⁶³. Como subrayó la Observación General Núm. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, el derecho a la vivienda no debe entenderse de forma restrictiva asimilándola simplemente a un techo bajo el que cobijarse. Ha de concebirse más bien como «el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte». Esto lo dota de un carácter instrumental básico en relación con diversos derechos fundamentales. Entre las sentencias más recientes, pueden citarse las del *Caso NAFORNIȚA contra Moldavia* —STEDH de 16 enero 2024

derecho de propiedad por motivos raciales, ideológicos y religiosos. Pero ni siquiera esto fue suficiente para que se incorporara inicialmente la garantía del derecho de propiedad.

⁶¹ J. BARCELONA LLOP, *Propiedad, privación de la propiedad*, op. cit., p. 7 señala cómo el Tribunal Europeo se ha alzado después sobre el desleído tenor literal el art. 1 del Protocolo, que es fruto de su doliente gestación y de los compromisos y acuerdos a los que hubo que llegar a partir de posiciones divergentes, confiéndole un significado homologable al de la garantía constitucional del derecho de propiedad tal y como esta es comúnmente entendida por nuestro espacio jurídico. De hecho —dice— «el tribunal ha dado al precepto unas alas que probablemente ni los negociadores más proclives a la protección jurídica del derecho de propiedad hubieran soñado jamás».

⁶² Instrumento de ratificación publicado en el *BOE* núm. 11, de 12.01.1991. Aunque el Estado español formula una reserva, cuyas razones no resultan nada claras para la doctrina especializada y que no parece que vaya a tener consecuencia alguna, del tenor siguiente: «Reserva: España, a tenor del artículo 64 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, deseando evitar cualquier incertidumbre en lo que se refiere a la aplicación del artículo 1.º del Protocolo, formula reserva, a la luz del artículo 33 de la Constitución Española, que establece:

- “1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.
- 2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.
- 3. 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”».

⁶³ En la jurisprudencia del TEDH sobre el derecho a la propiedad privada se detienen, entre otros, J. BARNES VÁZQUEZ, «La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la propiedad privada», en BARNES, J. (coord.), *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado*, Madrid, 1995, pp. 124-150; y M.^a D. MAS BADIA, «Derecho a la propiedad», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Europea, Libro II*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, pp. 599-653.

(JUR 2024\14389), sobre violación del art. 8⁶⁴–; *Caso Debono y Dimlech contra Malta* –STEDH de 18 abril 2023 (JUR 2023\167996), sobre el art. 1 P-1⁶⁵–; *Caso Simonova contra Bulgaria* –STEDH de 11 abril 2023 (JUR 2023\159142), a partir del art. 8⁶⁶–; *Caso Pařízek contra República Checa* –STEDH de 12 enero 2023 (TEDH 2023\3), respecto del art. 1 P-1⁶⁷–; o *Caso Ghailan y Otros contra España* –

⁶⁴ Los demandantes fueron desalojados de las viviendas municipales de alquiler en las que habían estado viviendo los últimos once años como consecuencia de un proceso de privatización y posterior desahucio. El TEDH tacha la medida de desproporcionada en relación con la finalidad perseguida de facilitar alojamiento a los miembros del staff de la Academia estatal de Música, Teatro y Artes Plásticas. Los tribunales nacionales no tuvieron en cuenta que los demandantes no tenían otro lugar donde vivir y habían cumplido con sus obligaciones de pago, ni sopesaron los intereses en conflicto. El TEDH recuerda que, conforme con su reiterada jurisprudencia, el concepto de «domicilio» en el sentido del art. 8 de la Convención no se limita a los locales legalmente ocupados o legalmente establecidos. «Domicilio» es un concepto autónomo que no depende de la clasificación en virtud del Derecho interno. El hecho de que un local concreto constituya o no un «domicilio» que atraiga la protección del art. 8 § 1 dependerá de las circunstancias de hecho, a saber, la existencia de vínculos suficientes y continuos de los residentes con un lugar específico (*Caso Jansons v. Latvia*, núm. 1434/14, § 52, 8 de septiembre de 2022 –JUR 2022\288037–, con más referencias en el mismo). La pérdida del domicilio es la forma más extrema de injerencia en el derecho al respeto del domicilio (*vid.*, entre otros, el *Caso McCann contra Reino Unido*, STEDH de 13 mayo 2008 –TEDH 2008\30–). En el caso de autos, el TEDH concluye que la injerencia en el derecho garantizado por el art. 8 CEDH no fue proporcionada al objetivo perseguido y, por tanto, necesaria en una sociedad democrática, lo que le lleva a determinar que se ha producido una violación de la citada norma. Además, en esta sentencia, el TEDH reitera que el concepto de «hogar» es de importancia central para la identidad de un individuo, su autodeterminación, su integridad física y mental, el mantenimiento de las relaciones con los demás y un lugar asentado y seguro en la comunidad (véase, el *Caso Vinniychuk contra Ucrania*, STEDH de 20 octubre 2016, JUR 2016\244285).

⁶⁵ Los demandantes heredaron, en 2004, una vivienda que se encontraba arrendada. Los inquilinos pagaban anualmente 112 euros en 1996, 185 euros en 2010 y 203 euros en 2016, según la ley, cuando el perito de oficio consideraba que el inmueble tenía en 1986 un valor de alquiler anual de 1 440 euros, en 2003 de 3 675 euros, en 2008 de 5 075 euros, en 2013 de 7 800 euros y en 2018 de 15 000 euros, partiendo de un valor de venta en 2018 de 300.000 euros. Los demandantes interpusieron, en su país, un recurso de inconstitucionalidad denunciando, entre otras cosas, la vulneración de sus derechos de propiedad en relación con los efectos que la ley estaba teniendo sobre ellos en la medida en que permitía a los actuales inquilinos mantener un derecho de arrendamiento sobre la propiedad mientras pagaban un alquiler desproporcionadamente bajo. Pidieron al tribunal que liquidara los daños que habían sufrido como consecuencia de ello. En el orden interno, el Tribunal Constitucional reconoció una violación del art. 1 del Protocolo núm. 1 a partir de 2004; no porque esa fuera la fecha en que habían heredado la propiedad, sino más bien porque fue el año en que falleció el arrendatario original y los actuales arrendatarios le sucedieron en el contrato de arrendamiento. El TEDH considera que la indemnización concedida por el órgano jurisdiccional nacional por una violación persistente durante quince años, en los que los demandantes tuvieron que soportar una carga desproporcionada, no era adecuada, ya que no les ofrecía un alivio suficiente. En consecuencia, concluye la existencia de violación del art. 1 P-1 del Convenio, e incrementa la cifra de la indemnización.

⁶⁶ El litigio surge a raíz de una orden general de demolición de una vivienda, dictada sin realizar un análisis de las circunstancias individuales de cada uno de sus habitantes, ejecutada sin ofrecer a la demandante y sus hijos alojamiento alternativo, pese a conocer las autoridades la gravedad de su situación.

⁶⁷ La demanda se interpuso por un arrendatario ante la orden de los tribunales internos de que pagase una renta más alta por un piso inicialmente alquilado bajo el esquema estatal de control de alquileres.

STEDH de 23 marzo 2021 (TEDH 2021\41), con base, de nuevo, en el art. 8; por poner solo algunos ejemplos.

Esta jurisprudencia podría clasificarse, siguiendo a Escobar Roca y González González⁶⁸, en cinco categorías: 1) Supuestos en que se estima la privación no justificada de vivienda como intervención contraria al CEDH⁶⁹. 2) Casos de desahucio (en sentido amplio)⁷⁰. 3) Sentencias sobre resolución de contrato de arrendamiento⁷¹. 4) Supuestos de injerencia centrada no en la desposesión de la vivienda sino en su

⁶⁸ Escobar Roca y González González, *op. cit.*, pp. 1282-1283. Reflexiona también sobre esta jurisprudencia Juli Ponce Solé, *El Derecho de la Unión Europea ...*, *op. cit.*, pp. 4 ss. Entre otras cosas, destaca cómo el TEDH se ha amparado en el derecho a la vivienda «para imponer restricciones al derecho de propiedad, lo que ha tenido lugar, por ejemplo, en el ámbito de los arrendamientos urbanos sobre la base de la capacidad que tienen los Estados parte para reglamentar el uso de los bienes de acuerdo con el interés general (art. 1.2 del Protocolo)». Así, la STEDH de 28 de enero de 2014 (*Caso Bitto y Otros contra Eslovaquia*, JUR 2014\22352, apartados 30 a 32 y 38.13) afirmó que la fijación de una renta máxima por parte de la autoridad cumplía con el principio de proporcionalidad en tanto que era superior al impuesto que recaía sobre la propiedad y a los costes de su mantenimiento. Un caso similar tuvo lugar en las SSTEDH de 19 de diciembre de 1989 (*Caso Mellacher y otros contra Austria*, TEDH 1989\23, apartados 48 a 57.15, sobre limitación legal de la renta del alquiler por el Estado; y de 21 de noviembre de 1995 (*Caso Velosa Barreto contra Portugal*, TEDH 1995\47, apartados 24 y 25).

⁶⁹ Así, en *Buckley contra Reino Unido*, STEDH de 25 de septiembre de 1996 (TEDH 1996\42) y en *Chapman y otros contra Reino Unido*, STEDH de 18 de enero de 2001 (TEDH 2001\46), representativas de un grupo de sentencias en que se analizan las expulsiones de caravanas de gitanos desde el derecho a la igualdad. En *Dulas contra Turquía*, STEDH de 30 de enero de 2001 (TEDH 2001\53), se considera que el ataque injustificado y la destrucción de los bienes del demandante (entre los que se encuentra su vivienda familiar) por las fuerzas del orden, se encuadra entre los malos tratos prohibidos por el artículo 3 CEDH. En sentido parecido, *Nuri Kurt contra Turquía*, STEDH de 29 de noviembre de 2005 (JUR 2005\271410).

⁷⁰ *Caso Osman contra Bulgaria*, STEDH de 16 de febrero de 2006 (JUR 2006\83509), en que la expulsión del ocupante de una finca, restituida a sus antiguos propietarios, con intimidación y fuerza excesiva e insuficiente cobertura legal, se considera, al mismo tiempo, trato degradante y vulneración del derecho de propiedad. *Caso Connors contra Reino Unido*, STEDH de 27 de mayo de 2004 (JUR 2004\158847), sobre procedimiento seguido para el desalojo sin respetar las garantías del debido proceso (tutela del derecho a la vida privada, art. 8). *Caso Stankova contra Eslovaquia*, STEDH de 9 de octubre de 2007 (JUR 2007\298821), relativo a la ejecución de una orden de desahucio sin ofrecer alojamiento alternativo y conociendo las autoridades la gravedad de la situación de la demandante y sus hijos (tutela del derecho a la vida privada, art. 8). *Caso Cosic contra Croacia*, STEDH de 15 de enero de 2009 (JUR 2009\11685), relativo a un proceso sumario de evicción sin posibilidad de recurso, derivado de una modificación normativa, que priva a la demandante de la vivienda que previamente le había sido adjudicada, considerada como intervención desproporcionada (tutela del derecho a la vida privada, art. 8).

⁷¹ Estos casos se analizan habitualmente a la luz del art. 8. Entre ellos, el *Caso Larkos contra Chipre*, STEDH de 18 de febrero de 1999 (TEDH 1999\5), sobre la obligación injustificada de abandonar la vivienda que el demandante ocupaba durante más de treinta años. O el *Caso Novoseletski contra Ucrania*, STEDH de 22 de febrero de 2005 (TEDH 2005\21), sobre privación ilegal de la vivienda en arrendamiento de un empleado público. Directamente con la perspectiva del derecho de propiedad, el *caso Strech contra Reino Unido*, STEDH de 24 de junio de 2003 (JUR 2003\125160), entendiendo que la protección de los propios bienes incluye tutelar la expectativa de un arrendatario de continuar con el alquiler.

disfrute en condiciones dignas, desde el respeto a la vida privada⁷². 5) Sentencias sobre garantías del derecho a la vivienda⁷³.

2.2. Derecho a la vivienda y propiedad privada. Breve avance sobre el juicio de proporcionalidad, puro o desleído, para resolver supuestos de colisión

En este punto es ineludible recordar que existe abierto un debate sobre la consideración o no del derecho a la vivienda como derecho fundamental. Lo que me conduce a apuntar una reflexión quizá provocadora. El mismo argumento que se utiliza en defensa de la estimación del derecho a la vivienda como derecho fundamental, consistente en su consideración como tal en diversos instrumentos internacionales ratificados por España —que se integran en el ordenamiento jurídico por la vía del art. 10.2 CE—, puede servir para catalogar el derecho de propiedad como derecho fundamental, con independencia de su ubicación sistemática en la Constitución española. De modo que cuanto más se refuerce argumentalmente la consideración del derecho a la vivienda como derecho humano fundamental con base en los Tratados suscritos por España, más se robustecerá también la misma consideración para el derecho de propiedad, consideración, por otra parte, ampliamente aceptada por la doctrina en la actualidad⁷⁴. Uno de los retos abiertos al

⁷² Se encuadrarían en este grupo diversos casos sobre viviendas afectadas por supuestos de contaminación. Entre ellos: *Caso Hutton y otros contra Reino Unido*, STEDH de 8 de julio 2003 (TEDH 2003\40) —contaminación acústica, en relación con la violación del derecho al respeto de la vida privada por ruido producido por el tráfico aéreo nocturno—; *Caso López Ostra contra España*, STEDH de 9 diciembre 1994 (TEDH 1994\3) —la cercanía de una planta depuradora de residuos, generadora de problemas de salud y medioambientales, conduce a la necesidad de cambio de domicilio, concluyendo el Tribunal la violación del art. 8 CEDH por el Ayuntamiento de Lorca (Murcia) al no mantener un justo equilibrio entre el interés del bienestar económico de la ciudad y el disfrute efectivo por la demandante del derecho al respeto de su domicilio y de su vida privada y familiar—; *Caso Giacomelli contra Italia*, STEDH de 2 noviembre 2006 (TEDH 2006\64) —planta de tratamiento de residuos industriales tóxicos próxima a viviendas instalada sin estudios previos de evaluación de impacto ambiental y con inejecución de sentencias posteriores ordenando la suspensión de actividades, considerando el TEDH que no existía equilibrio justo entre el interés de la colectividad de disponer de la planta y el disfrute efectivo por la demandante del derecho al respeto de su domicilio y su vida privada y familiar—; *Caso Guerra y otros contra Italia*, STEDH de 19 febrero 1988 (TEDH 1998\2) —se reconoce que la incidencia directa de emisiones nocivas puede llegar a vulnerar el derecho de una persona a su vida personal y familiar (art. 8 CEDH)—; entre muchos otros.

⁷³ *Caso Olaru y otros contra Moldavia*, STEDH de 28 de julio de 2009 (JUR 2009\338774), sobre la asignación por sentencia judicial de una casa social y la imposibilidad nacional de cumplir tal decisión por falta de recursos económicos. El Tribunal falla que, a partir de seis meses desde la firmeza de la decisión, el Estado ha de establecer un remedio frente a la falta o defecto de ejecución de las sentencias judiciales nacionales en este tipo de casos.

⁷⁴ Prats Alventosa recuerda cómo el Tribunal Constitucional, que inicialmente atribuyó el carácter de derechos constitucionales no fundamentales a los contenidos en la sección segunda del Capítulo II del Título I CE, varió posteriormente de criterio ante el peso de los tratados

legislador y al intérprete consiste en cohonestar ambos derechos cuando puedan colisionar: p. e., limitar el poder del propietario para proteger al arrendatario (lo que exige dar respuesta a varias preguntas: qué límites, qué propietarios, qué arrendatarios, o hasta qué punto es determinante el carácter coyuntural o estable de la medida o su prolongación en el tiempo, entre otras). ¿Podría arrojar frutos provechosos el razonamiento bajo los parámetros de proporcionalidad y ponderación? Dicho de otro modo, ¿podría aplicarse y a dónde conduciría ello el juicio de proporcionalidad? Como es bien sabido, se trata de un método de creación jurisprudencial alemana que importa el Tribunal Constitucional español —igual que el TJUE— a través de la recepción de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁷⁵. El juicio de proporcionalidad⁷⁶ se utiliza para resolver conflictos entre derechos, intereses o va-

internacionales ratificados por España. La STC (Sala Pleno) 198/2012, de 6 de noviembre (RTC 2012\198) fue la primera en que alteró este criterio, reconociendo el carácter de derecho fundamental al derecho a contraer matrimonio. Aplicando el art. 10.2 CE, por remisión a los Tratados y Convenios suscritos por España, se acepta «que los derechos reconocidos como fundamentales por tales instrumentos no pierden tal carácter por su ubicación sistemática en la Constitución» (L. PRATS ALVENTOSA, «Derecho a gozar de una vivienda digna y adecuada y derecho a la propiedad de vivienda (a propósito del Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda)», *Revista Jurídica del Notariado*, núm. 115, 2022, pp. 131-174). Esta consideración impone al legislador la obligación negativa o deber de no desnaturalizar o lesionar la posición jurídica y esfera de libertad que supone el derecho para su titular (*op. cit.*, p. 152). También defiende la consideración del derecho de propiedad como derecho fundamental en L. PRATS ALBENTOSA, «El derecho a la propiedad privada en la Constitución española 1978», *Revista Jurídica del Notario*, núm. Especial 40.º Aniversario CE, 2018, pp. 333 ss. Rodríguez de Santiago, por su parte, insiste en que no es posible negar al derecho de propiedad el carácter de derecho fundamental que le corresponde si se adopta la perspectiva de la Historia del constitucionalismo (incluso, de la Historia de las ideas), del Derecho comparado y de los tratados internacionales ratificados por España. [J. M.ª RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, «Una revolución silenciosa (i): la propiedad privada», *Almacén de Derecho*, «post» de 15 de junio de 2018. Disponible en: <https://almacenederecho.org/una-revolucion-silenciosa-i-la-propiedad-privada>].

⁷⁵ Destaca J. BARCELONA LLOP, *Propiedad, privación de la propiedad*, *op. cit.*, pp. 36 ss., cómo el principio del justo equilibrio entre las exigencias del interés general y los imperativos de la salvaguardia de los derechos fundamentales del individuo preside la garantía europea del derecho de propiedad a partir del *leading case* que constituye la sentencia del *Caso Sporrong y Lönnroth*, pese a que este principio no se recoge literalmente en la norma del art. 1 P-1. El principio del justo equilibrio «ocupaba, al menos desde la Sentencia relativa a ciertos aspectos del régimen lingüístico de la enseñanza en Bélgica (1968) una plaza preferente en el viaje al servicio de la exégesis jurisprudencial del Convenio; a pesar de tratarse de un principio no expresamente formulado, se había convertido en una pieza clave en la argumentación del Tribunal y adquirido una innegable dimensión institucional, pues la jurisdicción de Estrasburgo había considerado ya que el tratado mismo lo implicaba». Era lógico, pues, que este principio pasara a dominar la exégesis del art. 1 P-1, esto es la de la garantía del derecho de propiedad en el Convenio.

⁷⁶ Sobre las posiciones doctrinales contradictorias acerca de su valor como pieza del constitucionalismo moderno, E. ROCA TRÍAS, y M.ª Á. AHUMADA RUIZ, «Los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la jurisprudencia constitucional española», en AAVV, *Reunión de Tribunales Constitucionales de Italia, Portugal y España. XV Conferencia Trilateral*, 24-27 de octubre 2013, Roma, pp. 1-37. Disponible en: <https://www.tribunalconstitucional.es/es/trilateral/documentosreuniones/37/ponencia%20espa%C3%91a%202013.pdf> (última consulta: 31 de julio

lores en concurrencia o, si se quiere, entre bienes constitucionalmente protegidos. En su versión más pura, se estructura —de acuerdo con el conocido como «test alemán»— en tres etapas o juicios ordenados en sentido lógico⁷⁷: 1.º el juicio de adecuación o examen de idoneidad (la medida restrictiva de un derecho o bien constitucionalmente protegido es apta para lograr el fin legítimo perseguido por la norma, medida jurídica o decisión judicial que impone la restricción); 2.º el juicio de indispensabilidad o examen de necesidad (la medida restrictiva, además de idónea, es la más moderada posible para la consecución del fin)⁷⁸ —me permito advertir la dificultad de enjuiciar la necesidad cuando la repercusión de la medida (no ya en una persona afectada en concreto —que es a lo que atiende el TEDH—, sino con carácter general, como sucede cuando se enjuicia la constitucionalidad de una norma legal) solo puede valorarse holísticamente junto con otras que afecten al asunto, como sucede muchas veces en materia de vivienda, a lo que hay que unir el amplio margen de discrecionalidad reconocido

de 2024). Un completo estudio del juicio de proporcionalidad en: A. BARAK, *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations*, Cambridge Studies in Constitutional Law, Cambridge University Press, 2012.

⁷⁷ El Tribunal Constitucional español aplicó el test alemán de proporcionalidad por primera vez en la STC 66/1995, de 8 de mayo —RTC 1995\66— (FJ 5), acerca del derecho de reunión (art. 21 CE). Y volvió a hacerlo, en relación con el art. 33.3 CE, en la STC 48/2005, de 3 de marzo —RTC 2005\48— relativa a la expropiación legislativa para la ampliación de la sede del Parlamento de Canarias, en la que se declaró inconstitucional la expropiación.

⁷⁸ Medina Guerrero ofrece una buena síntesis de la evolución del subprincipio de necesidad: «En sus primeras formulaciones jurisprudenciales, el principio fue recogido en el sentido de que el límite objeto de control debía rechazarse cuando podía identificarse una “alternativa menos gravosa de los derechos” (STC 178/1989, FJ 5); o, expresado en términos positivos, que las restricciones podían considerarse legítimas cuando, “por indispensables, hayan de ser inevitablemente preferidas a otras que pudieran suponer, para la esfera de la libertad protegida, un sacrificio menor” (STC 66/1991, FJ 2). La definitiva delimitación dogmática de la categoría se produciría con la STC 66/1995, que vino a añadir la exigencia de que la restricción menos gravosa ha de tener igual eficacia que el límite debatido. A partir de entonces, [...] la tarea de control, por tanto, ha de ceñirse a averiguar si el límite es “imprescindible o cabía en este caso la adopción de medidas menos drásticas e igualmente eficaces para la consecución del fin perseguido”» (FJ 5). Ahora bien, ello no obsta a que se reconozca un amplio margen de actuación al legislador, que, como señala la STC 55/1996 (FJ 8) «deriva, no solo de la abstracción del principio de proporcionalidad [...] y de la reseñada complejidad de la tarea, sino también y sobre todo de su naturaleza como “representante en cada momento histórico de la soberanía popular” (SSTC 11/1981 y 332/1994). [...] el control constitucional acerca de la existencia o no de medidas alternativas menos gravosas pero de la misma eficacia que la analizada, tiene un alcance y una intensidad muy limitadas, ya que se ciñe a comprobar si se ha producido un sacrificio patentemente innecesario de derechos que la Constitución garantiza»; de tal suerte que únicamente si «resulta evidente la manifiesta suficiencia de un medio alternativo menos restrictivo de derechos para la consecución igualmente eficaz de las finalidades deseadas por el legislador, podría procederse a la expulsión de la norma del ordenamiento» (M. MEDINA GUERRERO, «Artículo 53.1», en AAVV, *Comentarios a la Constitución Española. XL Aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer-Boletín Oficial del Estado-Tribunal Constitucional-Ministerio de Justicia, 2018, p. 1469; también en M. MEDINA GUERRERO, *La vinculación negativa del legislador a los derechos fundamentales*, Madrid, McGraw-Hill, 1996, pp. 117 ss.).

al legislador—; y 3.º la ponderación o proporcionalidad en sentido estricto (valorando los intereses en juego, hay más ventajas o beneficios que perjuicios; o, como dice la STC 66/1995⁷⁹, FJ 5, la restricción de un derecho puede considerarse proporcionada en sentido estricto si es «ponderada o equilibrada por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto»)⁸⁰. Apuntan Roca y Ahumada, como ventaja del enfoque de proporcionalidad, que permite decidir los conflictos entre derechos, intereses o valores en concurrencia sin necesidad de generar jerarquías en abstracto entre ellos y, por tanto, sin necesidad de prejuzgar su mayor o menor legitimidad, ni producir prohibiciones absolutas⁸¹.

Sin embargo, un sector de la doctrina ha denunciado, en los últimos tiempos, el desleimiento, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, del juicio de proporcionalidad articulado en los tres escalones (adecuación, necesidad y ponderación) cuando se trata de valorar las restricciones impuestas con base en el criterio de la función social a los derechos fundamentales de contenido patrimonial, en concreto, al derecho de propiedad y a la libertad de empresa. Aquel ambicioso juicio habría sido sustituido por el más liviano «canon de razonabilidad» ceñido al examen del «equilibrio justo» o «relación razonable entre los medios empleados y la finalidad pretendida». De «revolución silenciosa» habla Rodríguez de Santiago⁸² para referirse a tal pérdida de fuelle, equiparable al «*rational basis review*» (el escrutinio más

⁷⁹ STC, Sala Segunda, 66/1995, de 8 de mayo (BOE núm. 140, de 13.06.1995). Interpuesta por la Federación de Banca, Seguros y Oficinas de la Unión General de Trabajadores (FEBASO-UGT) contra Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, confirmatoria de Resolución de la Delegación del Gobierno, sobre prohibición de concentración, en relación con la supuesta vulneración del derecho de reunión.

⁸⁰ Sobre los tres juicios que integran el test alemán, véase, por todos, J. BARNES VÁZQUEZ, «Introducción al principio de proporcionalidad en el Derecho comparado y comunitario», *RAP*, núm. 135, 1979, p. 495-538. MEDINA GUERRERO, «Artículo 53.1», *op. cit.*, p. 1469, escribe, con acierto, que el principio de proporcionalidad en sentido estricto es el menos depurado de todos los subprincipios. Y recuerda que la libertad reconocida al legislador es, sin duda, muy superior a la que se dispone «cuando se examina el cumplimiento del principio por parte de la Administración o de los Tribunales, pues en estos casos las circunstancias fácticas que rodean al caso en cuestión pueden aportar unas claras directrices que eviten que la aplicación del principio desemboque en puro decisionismo».

⁸¹ ROCA TRÍAS y AHUMADA RUIZ, *op. cit.*, p. 2. Añaden estas autoras que el talón de Aquiles de este juicio, según muchos, es que, «en ausencia de medios de verificación y prueba más refinados que los comúnmente empleados por los Tribunales para comprobar la idoneidad y necesidad de una medida, lo que se abre es un amplio espacio para la argumentación especulativa, que ocasionalmente da como resultado una pura “opinión”». En cambio, «la ventaja de este esquema de decisión es que produce soluciones ajustadas al caso, que no prejuzgan casos futuros en los que los mismos derechos o intereses vuelvan a mostrarse en conflicto, sino en la medida en que las circunstancias sean las mismas». Esto último parece adecuado al modo de proceder, p. e., del TEDH al resolver casos concretos; pero no tanto cuando se aplica el test para juzgar la constitucionalidad de normas legales en abstracto.

⁸² Rodríguez de Santiago llama la atención sobre tal desleimiento y lo explica con cita, entre otras, de las SSTC 16/2018, de 22 de febrero (ley foral de la vivienda), FJ 17; y 32/2018,

débil) que utiliza, como estándar aplicable por defecto, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Con todo, el mismo autor admite que cabe otra interpretación del cambio, que consiste en «reconocer que, en realidad, no se renuncia al principio de proporcionalidad, sino a su versión más sofisticada (la del triple examen), para redirigir la idea de la proporcionalidad a un canon anterior más primitivo e intuitivo y, por tanto, menos controlable intersubjetivamente⁸³. Sea como sea, se hable de abandono del juicio de proporcionalidad y sustitución por el canon de razonabilidad o de simple relajación de aquel, lo que sucede es que se potencia o intensifica, sin unos límites claros, el amplio margen de discrecionalidad que siempre se ha reconocido al legislador en esta materia, especialmente en relación con medidas de tipo socioeconómico, y que constituye uno de los aspectos que tradicionalmente destaca el TEDH⁸⁴ cuando ha de solventar este tipo de litigios, con la diferencia

de 12 de abril (ley andaluza de la función social de la vivienda), FJ 7. A estas sentencias me refiero en el capítulo 4, al cual me remito.

⁸³ En cualquier caso —apostilla— un paso atrás: «Hubiera sido preferible el mantenimiento del más elaborado examen de la proporcionalidad, aunque se aceptara que en materia de regulaciones de contenido patrimonial el control de la medida legislativa por parte del Tribunal Constitucional en el segundo y tercer escalón del examen tuviera una intensidad limitada, menos estricta y más deferente con el legislador, que para otros derechos fundamentales. Esa menor intensidad del control podría ser fácilmente justificable (entre otras razones relativas a la neutralidad constitucional sobre las políticas económicas) con el argumento de que el Tribunal Constitucional no se encuentra en una adecuada posición institucional para realizar los juicios comparativos sobre los efectos fácticos previsibles de medidas político-económicas que requieren el análisis de la necesidad (hay una medida menos limitativa con la misma eficacia) y el de la ponderación o proporcionalidad en sentido estricto (los efectos sobre el interés general compensan los de la limitación en el derecho)» (J. M.^a RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, «Una revolución silenciosa (i): la propiedad privada», «post» de 15 de junio de 2018, *Almacén de Derecho*, 2018b. Disponible en: <https://almacendederecho.org/una-revolucion-silenciosa-i-la-propiedad-privada>, última consulta: 30 de junio de 2023; y en «Artículo 33», en AAVV, *Comentarios a la Constitución Española. XL Aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer-Boletín Oficial del Estado-Tribunal Constitucional-Ministerio de Justicia, 2018a, pp. 1147-1175).

Sigue al anterior, manifestándose de la misma opinión, VERDERA SERVER, «*Pro Propietate*», *op. cit.*, pp. 896 ss., con cita de diversas sentencias, entre las que destaca la STC 112/2021, de 13 de mayo (RTC 2021\112), dictada en relación con la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, que se remite a la STC 16/2018, de 22 de febrero (RTC 2018\16).

También acerca de la utilización fragmentaria del principio de proporcionalidad en la jurisprudencia constitucional, entre muchos otros, M. MEDINA GUERRERO, *La vinculación*, *op. cit.*, pp. 122 ss.

⁸⁴ Sobre el amplio margen de discrecionalidad reconocido a los Estados por el TEDH, que sólo de forma excepcional interviene en las decisiones de aquellos respecto de prioridades y medidas económicas de gran calado, reflexionan I. COVARRUBIAS CUEVAS y R. POYANCO BUGUEÑO, «La privación parcial al derecho de propiedad ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos frente a medidas de recorte o suspensión de remuneraciones y beneficios sociales», *Revista Ius et Praxis*, núm. 3, 2020, pp. 131-156. En su trabajo discurren sobre las medidas de austeridad que provocaron la reducción o suspensión de remuneraciones y beneficios sociales pagados con fondos fiscales, adoptadas por numerosos Estados a raíz de la crisis económica y social que estalló a finales de 2007. No pocos afectados llevaron su caso ante el TEDH, alegando infracción del CEDH. Como el Convenio no protege directamente derechos sociales

de que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos parte de la solución de casos concretos de modo similar a lo que sucede en un recurso de amparo mientras que el Tribunal Constitucional español, al resolver recursos o cuestiones de inconstitucionalidad, se pronuncia directamente y con carácter general sobre leyes.

La STEDH de 21 de febrero de 1986, *Caso James y otros contra Reino Unido* (TEDH 1986\2), se presenta como *leading case*. Dispone que, con sustento en el «conocimiento de la sociedad y de sus necesidades» que tienen las autoridades nacionales, son estas las idóneas, antes que los jueces internacionales, para «evaluar primariamente tanto la existencia de un problema de interés público que justifique medidas de privación de la propiedad como las acciones reparatorias que hayan de adoptarse [...]». Añade que «[e]n particular [...], la decisión de dictar leyes expropiatorias generalmente involucra consideraciones políticas, económicas y sociales respecto de cuyo mérito existe diversidad de opiniones en una sociedad democrática. Estimando [...] evidente que el margen de apreciación del legislador para implementar políticas sociales y económicas ha de ser amplio, respetará el juicio del legislador respecto de lo que es “de interés público”, a menos que tal juicio carezca de manifiesto fundamento racional». Esta doctrina ha sido aplicada de modo reiterado en sentencias posteriores. Lo que viene a decir, en

positivos o prestacionales, la defensa se articuló fundamentalmente en términos de vulneración de su derecho de propiedad, en sentido amplio, comprendiendo en el mismo los beneficios de la seguridad social legalmente otorgados —pensiones, jubilaciones, subsidios de cesantía e incapacidad, etc.— (consideradas por el TEDH como «posesiones», protegidas por el art. 1 P-1 CEDH. En la mayoría de los casos el Tribunal desestimó las pretensiones de los demandantes, pero hubo dos en que prosperaron al considerarse arbitrarias las medidas adoptadas por los Estados a la vista de su clara desproporción (SSTEDH de 14 de mayo de 2013, *Caso N.K.M. contra Hungría* –TEDH 2013\54– y de 2 de julio de 2013, *Caso R.Sz. contra Hungría* –JUR 2013\219214–).

Medina Guerrero, por su parte, subraya la actitud sumamente cautelosa que el Tribunal Constitucional viene mostrando cuando utiliza el principio de proporcionalidad como técnica de control del legislador. El amplio margen de libertad que se le reconoce deriva de su posición constitucional y de su específica legitimidad democrática. «La posición constitucional del legislador [...] obliga a que la aplicación del principio de proporcionalidad para controlar constitucionalmente sus decisiones deba tener lugar de forma y con intensidad cualitativamente distinta a las aplicadas a los órganos encargados de aplicar e interpretar las leyes. [...] este Tribunal ha reiterado que el legislador no se limita a ejecutar o aplicar la Constitución, sino que, dentro del marco que esta traza, adopta libremente las opciones políticas que en cada momento estima más oportunas (STC 55/1996, FJ 6)» (M. MEDINA GUERRERO, «Artículo 53.1», *op. cit.*, p. 1468). En este mismo sentido, Gavara, citando la STC 161/1997 (FJ 11 y 12), insiste en el alcance e intensidad muy limitados que tiene el Tribunal Constitucional al aplicar el principio de proporcionalidad, ya que «no puede asumir un papel de legislador imaginario y realizar consideraciones políticas, económicas o de oportunidad que le son institucionalmente ajenas y para las cuales no está orgánicamente creado, de forma que la magnitud de beneficios y costes no puede ser el fruto de un hipotético baremo preciso y prefijado» (J.C. GAVARA DE CARA, «El principio de proporcionalidad como elemento de control de la constitucionalidad de las restricciones de los derechos fundamentales», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 3, 2003, p. 1830).

suma, es que el control del TEDH no se concibe para sustituir la discrecionalidad de los Estados, sino para enmendar sus errores y excesos⁸⁵.

No está de más señalar que este margen de discrecionalidad se acentúa cuando las medidas se han tomado en un contexto de grave crisis económica y social como la crisis global que detona a finales de 2007⁸⁶. Argumento que podría tener algún recorrido ante providencias adoptadas en contextos de carencias importantes en materia de acceso o permanencia en una vivienda digna, en especial cuando las soluciones articuladas tengan un horizonte temporal limitado, criterio este último que tiene en cuenta el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en diversas sentencias cuando valora si la injerencia en el derecho de propiedad ha sido o no desproporcionada⁸⁷. Posteriormente reflexionaré sobre la violencia que puede suponer, en la conclusión alcanzada, la prórroga sucesiva de restricciones inicialmente tasadas en el tiempo.

La relajación del juicio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, que es innegable —bienvenida para algunos y peligrosa y criticable para otros—, puede llegar a jugar un papel relevante al valorar aquellas medidas introducidas por el legislador en un sentido limitativo del poder del propietario de la vivienda, como veremos en el capítulo 4. Una idea potente cuando se vincula a aquellas leyes que, lejos de ser continuistas, contienen pensamiento original del poder público. Escribía Puig Brutau que la legislación con

⁸⁵ Cfr. C. HAGUENAU-MOIZARD y Y. SANCHEZ, «The principle of proportionality in European law», en RANCHORDÁS, S. y DE WAARD, B. (eds.), *The judge and the proportionate use of discretion: a comparative study*, Routledge, 2016, pp. 142 ss.

⁸⁶ Así se destaca en CUEVAS y POYANCO BUGUEÑO, *op. cit.*, p. 17, con referencia a diversas sentencias del TEDH que contienen alusiones expresas a la existencia de «una crisis económica de magnitud, en lo que algunos han llamado una verdadera “retórica de la emergencia”, argumentación que, al enfatizar el interés público presente en las medidas adoptadas, parece aumentar el margen legítimo de apreciación del Estado, e impacta directamente en la evaluación de la proporcionalidad de la medida impuesta a los afectados». Ante circunstancias económicas extraordinarias —concluyen los citados autores—, no parece extraño que aumente la probabilidad de que una determinada medida, por lesiva que pueda parecer para los afectados, sea evaluada por el TEDH como proporcionada, lo que reservará el juicio negativo del TEDH a situaciones realmente excepcionales. Tal constatación *de facto* se acompaña de algunas críticas hacia esta línea de acción del Tribunal de Estrasburgo. Se parte de una premisa mayor: los principios jurisprudenciales creados por el TEDH en materia de restricciones al derecho de propiedad surgieron en una época de relativa normalidad institucional y económica y la crisis representa un desafío a esos principios. Y de una premisa menor según la cual existen circunstancias que podrían explicar la natural reticencia de un tribunal internacional como el TEDH a intervenir en este tipo de materias. Sin embargo —se concluye— sería deseable que, precisamente por tratarse de circunstancias extraordinarias, y siendo perfectamente comprensible que las autoridades nacionales incorporen en su razonamiento cuestiones relativas a la necesidad de enfrentar una crisis económica, un tribunal como el TEDH velara porque las medidas adoptadas no afecten indebidamente los derechos de los ciudadanos europeos (*op. cit.*, p. 19).

⁸⁷ P.e., en la STEDH de 8 de octubre de 2013, *Caso Da Conceição Mateus y Santos Januário c. Portugal*; STEDH de 15 de octubre de 2013, *Caso Savickas y otros c. Lituania*; o STEDH de 1 de septiembre de 2015, *Caso Da Silva Carvalho Rico c. Portugal*; entre muchas otras.

auténtico pensamiento estatal sólo aparece cuando el poder público adquiere la convicción de que le incumbe la persecución sistemática del bien común, cuando el Estado no se limita a inundarnos con mera legislación reglamentista, sino que ejerce una auténtica vocación legislativa, creadora en las materias que corresponden al Derecho privado⁸⁸. La acción del legislador se verá favorecida, sin duda, por la jurisprudencia constitucional que afloja el corsé, permitiéndole respirar con más libertad⁸⁹. El riesgo de este menor control puede tener distintas traducciones prácticas según la calidad técnica y la eficacia de las leyes. Pero —claro está— aun presuponiendo, en teoría, que el legislador procediera con buena técnica —como después justificaré, en la LDV abundan las razones para defender lo contrario—, el juicio crítico acerca de las soluciones legislativas que se articulen también puede verse afectado por el ideario de que se parta. El propio Tribunal Constitucional no ha quedado al margen de críticas vinculadas a posiciones ideológicas. Entramos aquí en un terreno resbaladizo.

Una última reflexión. No se olvide que la aplicación del juicio de proporcionalidad para resolver la colisión del derecho de propiedad con otros bienes constitucionales, tanto en su versión pura como en la desleída de mera razonabilidad, no puede obviar, como cuestión previa, la de la evolución histórica del concepto de propiedad privada y su significado actual. Para fijar cómo determinada regulación afecta a la propiedad privada hay que definir previamente el alcance de esta⁹⁰. En páginas posteriores (capítulo 3) me detendré en el contenido esencial del derecho de propiedad como concepto susceptible de evolución.

⁸⁸ J. PUIG BRUTAU, «Prólogo» a HECK, Ph. *El problema de la creación del Derecho*, Colección: Crítica del Derecho, Comares, 1999, pp. 7-8.

⁸⁹ Escribe Carrasco que «el margen que va desde lo razonable a lo óptimo es el campo donde cualquier medida que se examina será constitucionalmente “valedera”. En esta zona ya no es posible una ulterior calificación por parte del TC y cualquier medida de los Poderes Públicos dentro de este margen exige un pronunciamiento favorable por parte del Tribunal. Una ulterior calificación dentro del margen de lo razonable supondría un juicio de optimización (por ejemplo: si bien es razonable que se implante o no se implante televisión privada, lo constitucionalmente correcto es que se implante: esta es la forma de un juicio de optimización). [...] Si se acepta que todos los preceptos constitucionales tienen una validez normativa inmediata, y se acepta que la CE es un “marco de coincidencias” de alternativas contrarias y valederas, el juicio de razonabilidad resulta el único posible en una justicia constitucional» (A. CARRASCO PERERA, «El “juicio de razonabilidad” en la Justicia Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 11, 1984, pp. 105-106).

⁹⁰ Como señala GUILLOFF TITIUN, *op. cit.*, p. 290, «no es algo de fácil definición, pero al menos, en tanto no se hagan esfuerzos argumentativos por justificar una determinada extensión de la propiedad, sin que sepamos qué es exactamente eso que varias constituciones garantizan a las personas, va a ser muy difícil llegar a determinar de manera relativamente persuasiva que una cierta regulación la afecta». En este sentido, también, R. COLINA GAREA, *La función social de la propiedad privada en la Constitución española de 1978*, Barcelona, Bosch, 1997, p. 390.

3. ACERCA DEL VALOR NORMATIVO DEL ART. 47 CE Y LA NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO A LA VIVIENDA

Para avanzar en el discurso, que nos conducirá, en el capítulo siguiente, al análisis de las medidas limitativas del poder del propietario que introduce la LDV conviene recalar en una cuestión debatida por la doctrina. ¿Tiene el art. 47 CE valor normativo, albergando un verdadero derecho subjetivo (se le reconozca o no la categoría de derecho fundamental en sentido constitucional⁹¹), o solo programático? ¿A qué consecuencias conduce la respuesta?

Suele negársele el carácter de derecho subjetivo, que, en su concepción estricta, llevaría aparejada la posibilidad de ejercitar acción judicial para obtener una vivienda digna y adecuada. Se ha dicho, en más de una ocasión, que el art. 47 CE, y sus equivalentes en otros Estados del entorno cultural y jurídico —en general, las normas que reconocen los derechos sociales (encuadrados en el Capítulo III del Título I CE)— son normas programáticas (cfr. art. 53.3 CE), principios o mandatos de optimización dirigidos a los poderes públicos, con un elevado valor simbólico o político, más que auténticos derechos subjetivos que puedan enarbolarse directamente ante los tribunales para esgrimir una pretensión concreta con base en ellas; es decir, no serían derechos directamente exigibles, derechos justiciables⁹². Según esto, necesitan del adecuado desarrollo legislativo y de políticas activas —en las que, en ocasiones se pone el acento—⁹³ para resultar eficaces y serían estas normas de desarrollo las que, en su caso, podrían hacerse valer en un procedimiento judicial⁹⁴. Es fácil ver las repercusiones de

⁹¹ J. PONCE SOLÉ, *El Derecho de la Unión Europea...*, op.cit., p.7, cita el caso *Monika Kusionová contra SMART Capital 50*, STJUE de 10 de septiembre de 2014 (ECLI:EU:C:2014:2189), en que el TJUE interpretó que en la UE el derecho a la vivienda es un derecho fundamental garantizado por el art. 7 de la Carta que el tribunal remitente debe tomar en consideración al aplicar la Directiva 93/13 (párr. 65). El art. 7 de la CDFUE reconoce el derecho a la vida privada y familiar y el derecho al domicilio.

⁹² Entre muchas otras, se plasma esta idea en las SSTC 152/1988, de 20 de julio (ECLI:ES:TC:1988:152), 7/2010, de 27 de abril (ECLI:ES:TC:2010:7) y 93/2015, de 14 de mayo (ECLI:ES:TC:2015:93).

⁹³ Así, Burón Cuadrado, para quien, ante el evidente déficit jurídico y constitucional del derecho a la vivienda, es más importante la tutela efectiva del derecho gracias a la actividad prestacional, de fomento y policía de la Administración (J. BURÓN CUADRADO, «El impacto del artículo 47 de la Constitución en la normativa vasca de vivienda», *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 230, 2006, pp. 196-197).

⁹⁴ Pero también se ha defendido, con lógica, que se puede apelar directamente al art. 47 CE en apoyo, p.e., de determinadas medidas procesales cuando el juzgador deba resolver «la aplicación discriminatoria o la falta de información adecuada en ayudas o programas habitacionales, la realización de desalojos arbitrarios o la existencia de abusos de propietarios cometidos contra arrendatarios en situación de vulnerabilidad», como así se ha hecho en algunas ocasiones (G. PISARELLO PRADOS, «El derecho a la vivienda como derecho social. Implicaciones consti-

esta conclusión sobre las posibles reacciones o vías de tutela ante la eventual violación del derecho a la vivienda o, en general, de los derechos sociales. La posición del ciudadano se debilita si el legislador o la administración que ostenta el poder ejecutivo no hacen la parte del trabajo que les incumbe y permanecen pasivos o actúan de forma ineficaz⁹⁵.

El tópico puede templarse, como propugna la doctrina más moderna. El Tribunal Supremo cuenta con diversas sentencias en las que reconoce que los derechos sociales y económicos en la Constitución Española no constituyen meras normas programáticas que limiten su eficacia al campo de la retórica política o de la inútil semántica propia de las afirmaciones demagógicas, sino que tienen valor normativo y vinculan a los poderes públicos, cada uno en su respectiva esfera, a hacerlos eficazmente operativos⁹⁶. Pero, aunque entre la «retórica política» o la «inútil semántica» y el «valor normativo» hay un interregno amplio, siempre podría responderse que una cosa es que los poderes públicos estén obligados a hacer efectivo el derecho y otra distinta que pueda defenderse directamente como derecho subjetivo ante los tribunales mientras el legislador no lo perfile cabalmente como tal. Pro-

tucionales», *Revista catalana de derecho público*, núm. 38, junio 2009, p. 7). En esta línea, que afirma la regulación de un derecho subjetivo a la vivienda en la propia CE, en conexión con su reconocimiento como derecho fundamental en diversas Declaraciones internacionales integradas en el ordenamiento jurídico español, discurren J. PONCE SOLÉ, *El Derecho de la Unión Europea y la vivienda. Análisis de experiencias nacionales e internacionales*, Mc Graw-Hill, 2019; M.^a J. MOLTO DARNER y J. PONCE SOLÉ (coords.), *Derecho a la vivienda y función social de la propiedad. Nuevas políticas públicas en el marco del servicio público de alojamiento*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2017; o F. LÓPEZ RAMÓN, «El derecho subjetivo a la vivienda», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 102, 2014, pp. 49 y ss., entre otros.

Aun partiendo de la posición más restrictiva que, conforme con un criterio sistemático, a la vista de su ubicación, concibe el reconocimiento del derecho a la vivienda en el art. 47 CE como un mero enunciado programático necesitado de desarrollo normativo para su exigibilidad por los particulares ante los Tribunales, se admite que este desarrollo ha tenido lugar en diferentes leyes autonómicas.

En cuanto a la Ley estatal por el derecho a la vivienda, no parece que, por sí sola, sin mayor desarrollo, configure un verdadero derecho subjetivo de modo que el particular que no pueda disponer por sus propios medios de una vivienda digna y adecuada pueda exigir a la Administración competente —y defender, en su caso, ese derecho ante los Tribunales— que le provea del uso de una vivienda (no necesariamente en propiedad, por supuesto) o de la financiación para acceder a ella.

⁹⁵ Escribe RUIZ-RICO RUIZ, *op. cit.*, p. 47: «La falta de mecanismos eficaces para hacer valer los derechos sociales ante los poderes públicos encargados de asegurar su ejercicio real representa sin duda un desafío a su validez normativa. La debilidad normativa de la práctica totalidad de los derechos sociales tiene su origen en una disposición constitucional —el art. 53.3°— que paradójicamente diseñada para procurar su tutela (se encuentra dentro del Capítulo IV del Título I, “de las garantías de las libertades y derechos fundamentales”), viene a establecer un ambiguo mandato respecto de la necesidad de que aquellos “informen” a la legislación positiva, la práctica judicial y, en general, la actuación de los poderes públicos».

⁹⁶ Así, SSTs 16 de junio de 1998 (RJ 1998, 6149) o de 27 de abril de 1999 (RJ 1999, 4600), precisamente sobre derecho a la vivienda, entre otras.

gramático y retórico son cosas diferentes, en efecto. Una cosa es trazar un programa a desarrollar y otra efectuar afirmaciones grandilocuentes vacías de contenido. Pero un mero programa, al que no se le reconozca una eficacia directa en juicio, puede quedar en nada o en poco sin un desarrollo efectivo.

Existe una posición doctrinal, avalada por juristas de primera fila, que no alcanza a atribuir al derecho a la vivienda la naturaleza de derecho subjetivo en sentido técnico jurídico, esto es, como derecho susceptible de tutela jurisdiccional directa, pero va más allá del carácter programático del art. 47 CE, reconociéndolo como un principio con valor normativo. Como tal, puede operar como canon de constitucionalidad de las leyes⁹⁷.

Finalmente hay una orientación, que va ganando potencia, aunque sin desbancar a la anterior, crítica con la aparente tibieza del compromiso constitucional, en pro de la consideración como derecho

⁹⁷ LÓPEZ RAMÓN, «El derecho subjetivo...», *op. cit.*, p. 51, alude, en este sentido, a la posición de autores como R. GARCÍA MACHO (1982) o M. BASSOLS COMA (1983), señalando «que parecen querer compensar la tibieza del compromiso constitucional concernido con una exhibición de lo que ya se ha hecho o podría hacerse en la materia por el legislador ordinario». En la misma línea sitúa la tesis de L. M.^a Díez-PICAZO (*Sistema de derechos fundamentales*, 3.^a ed., Cizur Menor, Aranzadi- Thomson-Civitas, 2008, p. 68), cuando considera que tales principios constitucionalizados «no son directamente aplicables», aunque ello «no significa, sin embargo, que tengan un carácter meramente programático, ya que el texto constitucional goza en su integridad de fuerza normativa», de manera que nos encontramos ante objetivos o directrices «que pueden operar como canon de constitucionalidad de las leyes»; en igual sentido, J. CANO BUESO, «El derecho constitucional a una vivienda digna», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 291, 2014, p. 148. Aun así, como subraya el propio LÓPEZ RAMÓN, *op. cit.*, p. 52, citando a F. Iglesias González (2000), incluso aceptando el contenido normativo de la referencia constitucional a la vivienda, la cuestión central consiste en la gran dificultad que la generalidad y ambigüedad de su contenido supone para exigirlo, especialmente frente a la pasividad del legislador. «Y es que ésa es la cuestión: la notable insuficiencia de una norma constitucional que remitiría a la voluntad del legislador la fijación del alcance y contenido del derecho a la vivienda. Un principio que simplemente entraña una guía de acción o una directriz para el poder público puede ser satisfecho con desarrollos legislativos muy variados, todos ellos acordes con el mismo, que resulta así carente de significado real. Dicho de otro modo, el principio impondría simplemente la necesidad de configurar una política de vivienda, pero el contenido de esta podría ser modificado en la práctica libremente por el legislador. Conviene insistir en esto. La diferencia entre el principio rector y el derecho estriba en que mientras el primero sólo tiene, en verdad, los contenidos establecidos en la legislación que lo desarrolle, el segundo impone sus propios contenidos al legislador. Un principio director es un límite negativo para la ley, que difícilmente podría infringir las genéricas pautas establecidas en la Constitución, pues prácticamente cualquier regulación podría considerarse no contraria al objetivo constitucional. En cambio, el derecho subjetivo manifiesta un contenido positivo que cada individuo puede exigir». La cita es larga, pero creo que vale la pena pues, en mi opinión, manifiesta el corazón del rompecabezas que plantea el art. 47 CE. Este autor defiende la existencia de un derecho subjetivo a la vivienda que identifica a partir de cuatro niveles normativos: por vía de interpretación del texto constitucional; a partir de diferentes Estatutos de Autonomía; conforme a la legislación básica estatal; y de acuerdo con la legislación en materia de vivienda aprobada en algunas Comunidades Autónomas.

subjetivo, esto es —insisto—, como situación de poder tutelado por el ordenamiento jurídico cuyo contenido puede ser exigido por vía judicial⁹⁸, que no puede quedar obstaculizada —se dice— por la indudable exigencia financiera de este derecho⁹⁹. Entre las tesis de los autores que nutren esta línea de pensamiento, hay diferencias importantes. Así, la que media entre quienes reconducen, en última instancia, el derecho subjetivo a la vivienda a las prestaciones o utilidades previstas por el legislador al desarrollar la norma constitucional o quienes, con una perspectiva más garantista, extraen un contenido más concreto del art. 47 CE al margen de su desarrollo legislativo. En este último sentido destaca el intento de construcción dogmática protagonizado

⁹⁸ En este sentido, se han manifestado, entre otros, J. BURÓN, «La política de vivienda protegida: la arquitectura autonómica», en AGIRREAZKUENAGA, I. (coord.), *El modelo de ordenación territorial, urbanismo y vivienda vasco: aplicación práctica*, Oñati, IVAP, 2011, pp. 257-344; A. DOMÍNGUEZ VILA, «El derecho constitucional a la vivienda», en J. L. CASCAJO CASTRO, M. J. TEROL BECERRA, A. M. DOMÍNGUEZ VILA, V. J. NAVARRO MARCHANTE (coords.), *Derechos sociales y principios rectores*, Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, 2012, pp. 589-630; G. ESCOBAR ROCA, y B. GONZÁLEZ GONZÁLEZ, *op. cit.*, pp. 1308 y ss.; GARCÍA CANTERO, «El (escondido) derecho a la vivienda y su posible actuación por los operadores jurídicos», en M.ª T. ALONSO PÉREZ, (coord.), *Vivienda y crisis económica: estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2014, pp. 31-50, y en «¿Hay un derecho constitucional a la vivienda?», en *Revista Jurídica del Notariado*, núm. 74, 2010, pp. 491-510 —trabajo que constituye una recensión de la obra *Construyendo el derecho a la vivienda*, coordinada por López Ramón en 2010—; F. LÓPEZ RAMÓN, «Sobre el derecho subjetivo a la vivienda», en *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 13 y ss. y «El derecho subjetivo a la vivienda», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 102, 2014, pp. 49 y ss. (defiende que en el Capítulo III del Título I CE se recogen tanto principios como derechos; el art. 53.3 CE se refiere a los primeros, no a los segundos, de modo que parece posible conciliar, en el mismo texto constitucional, la negación de la acción judicial, que vendría limitada a los principios rectores —art. 53.3 CE— y la afirmación del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de «derechos e intereses legítimos» —art. 24.1 CE—); M.ª J. MOLTÓ DARNER, y J. PONCE SOLÉ, *Derecho a la vivienda*, *op. cit.*; G. PISARELLO, «La justiciabilidad de los derechos sociales en el sistema constitucional español», en PISARELLO (ed.), *Los derechos sociales como derechos justiciables: potencialidades y límites*, Albacete, Bomarzo, 2009; J. PONCE SOLÉ, «El derecho a la vivienda. Nuevos desarrollos normativos y doctrinales y su reflejo en la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda», en PONCE SOLÉ, J. y SIBINA TOMÁS, D. (coords.), *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Madrid, Marcial Pons, 2008, pp. 80 y ss. — sobre la base de la distinción entre obligaciones de medio y obligaciones de resultado, situando el del derecho constitucional a la vivienda en el ámbito de las primeras, de modo que su contenido consistiría en la articulación diligente de medios más que en la prestación de vivienda como resultado obligatorio —; J. PONCE SOLÉ, *El Derecho de la Unión Europea y la vivienda*, McGraw-Hill, 2019 — entendiendo, a partir de la jurisprudencia del TEDH, que puede conseguirse la exigencia judicial del derecho a la vivienda a través del derecho a la propiedad o imponiendo restricciones al poder del propietario, en sentido estricto, para proteger al ocupante de la vivienda (p. e., el arrendatario) —; J. PONCE SOLÉ y G. FERNÁNDEZ EVANGELISTA, «Derecho urbanístico, derecho a la vivienda y personas sin hogar», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 255, 2010, pp. 47 y ss.

⁹⁹ R. ALEXY, *Teoría de los derechos fundamentales*, 1986, 1.ª ed. española, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1993; con el que concuerda LÓPEZ RAMÓN, «El derecho subjetivo...», *op. cit.*, p. 61.

por Fernando López Ramón. Acaba por identificar las siguientes facultades en el derecho a la vivienda (que no es simplemente derecho a disfrutar de la vivienda de quienes ya cuentan con una, sino derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada): derecho de acceso a la vivienda —no necesariamente en propiedad— para quienes no puedan satisfacerlo en el mercado; derecho a un mercado de vivienda intervenido a fin de evitar la especulación; derecho a la conservación de la vivienda; y derecho a la calidad de la vivienda¹⁰⁰. Sea como sea, él mismo reconoce algo innegable que traslucen todos los estudios sobre la materia: las enormes dificultades a la hora de precisar los elementos esenciales de este derecho (en concreto, sujetos activo y pasivo y contenido)¹⁰¹. Obstáculos que han llevado a algún autor como

¹⁰⁰ F. LÓPEZ RAMÓN, «Sobre el derecho subjetivo...», pp. 69 y ss. El autor reconoce que «sin embargo, planteado el derecho a la vivienda como un derecho subjetivo formalmente no incluido entre los derechos fundamentales de la Constitución, la exigencia del derecho en cuestión dependería enteramente de las vías judiciales ante las que ya podría ser “alegado” [...] La definición del contenido y alcance del derecho se agotaría en la vía judicial, puesto que no cabría acudir en amparo ante el Tribunal Constitucional al no hallarnos ante uno de los derechos fundamentales o libertades públicas susceptibles de esa tutela excepcional». La única posibilidad de acceso al recurso de amparo derivaría de la vinculación de la necesidad de vivienda con alguno de los derechos fundamentales, como el derecho a la vida y a la integridad. Por otra parte, él mismo asume la dificultad de precisar el titular del derecho, el obligado por el mismo y las características de su objeto. En relación con el sujeto activo del derecho de acceso a la vivienda, partiendo de que lo sea, como él considera, quien carezca de vivienda y de medios para lograrla, surgen abundantes interrogantes sobre el nivel de renta, las condiciones familiares, el arraigo, la aplicación a los inmigrantes y otros aspectos de muy difícil resolución en ausencia de una regulación detallada de desarrollo del derecho. Respecto de los obligados, aunque las Comunidades Autónomas, en su calidad de titulares de las competencias en la materia, pudieran configurarse como titulares genéricos del correspondiente deber, inmediatamente se plantean los problemas de determinación de su alcance y condiciones. Finalmente, la precisión de las características de dignidad de la vivienda suscita amplios interrogantes en ausencia de una regulación. Aun así, ve viable la construcción de este derecho subjetivo y refuerza su argumentación aludiendo a algunas experiencias de Derecho Comparado, entre las que destaca la protagonizada por Francia, que relata V. INSERGUET-BRISSET, «La evolución del Derecho francés en materia de vivienda», en LÓPEZ RAMÓN (coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 30-64. Sobre la necesidad de constitucionalizar como derecho fundamental el de la vivienda, puede atenderse también a J. RUIPÉREZ ALAMILLO, *La necesidad de constitucionalizar como «fundamentales» algunos derechos atinentes a la dignidad de la persona: el derecho a una vivienda digna*, Santiago de Compostela, Andavira, 2017 y bibliografía allí citada.

¹⁰¹ LÓPEZ RAMÓN, *op. cit.*, pp. 84-85 reconoce asimismo que «el establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los ciudadanos en el ejercicio del derecho constitucional a la vivienda es competencia irrenunciable del Estado conforme a lo dispuesto en el art. 149.1.1.ª de la Constitución. Así, las bases de tan esencial derecho para la afirmación del Estado social han de ser comunes y comprender los variados elementos que apretadamente hemos ido repasando: acceso preferentemente por medio del mercado a una vivienda de calidad y conservación de la misma». En cualquier caso, acaba reivindicando la importancia de la actividad judicial para la construcción jurídica del derecho a la vivienda. En su tesis sobre el papel judicial en esta materia ante la ambigüedad de las normas jurídicas (activo, no activista —remarca—), formulada en plena crisis económica derivada del estallido de la burbuja inmobiliaria, alienta la influencia del papel fundamental que tuvieron los jueces y tribunales a la hora

Tejedor Bielsa a hablar, de forma muy gráfica, de un derecho subjetivo «emergente» o «en construcción»¹⁰².

En la edificación de un verdadero derecho subjetivo que lleve aparejada acción procesal, se han puesto en valor los pasos dados por los legisladores autonómicos, a través de las que se conocen como Leyes de vivienda de última generación (algunas sustancialmente mermadas por los fallos de inconstitucionalidad parcial del Tribunal Constitucional). Aunque no puede obviarse, como apunta Vaquer Caballería, que la mayoría de las veces dicha configuración se agota «en la constitución de obligaciones de medios para la Administración, no de resultados, por lo que la acción de que disponen los ciudadanos es para exigir la aprobación de un plan [...] o impugnar la arbitrariedad o la discriminación en la adjudicación de subvenciones o de viviendas protegidas hasta el agotamiento de la oferta disponible, pero no para exigir un alojamiento o una vivienda digna y adecuada», como sí que ha ocurrido en otros países¹⁰³.

Destaca, en este sentido, la Ley núm. 2007-290, de 5 de marzo de 2007, conocida como Ley DALO (*Loi n. 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale*). En la propia Documentación que

de corregir la presencia de innumerables cláusulas abusivas en los préstamos hipotecarios, a impulsos de la jurisprudencia del TJUE, antes de que se fueran depurando en los textos legales.

¹⁰² J. TEJEDOR BIELSA, «Régimen jurídico general de la vivienda protegida», en LÓPEZ RAMÓN (coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, 2010, p. 309.

¹⁰³ M. VAQUER CABALLERÍA, «Retos y oportunidades para una política cabal de vivienda tras la crisis económica», en VAQUER CABALLERÍA, M., PONCE SOLÉ, J. y ARNAIZ RAMOS, R., *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2014, p. 39. Cita, a modo de ejemplo, la Ley francesa DALO (Ley núm. 2007-290, de 5 de marzo de 2007). En relación con la intención de la LDV de configurar un derecho subjetivo a la vivienda, destaca Sáinz-Cantero que la Ley estatal tendría que definir los términos de la exigibilidad de este derecho, para que estuviera plenamente respaldado por la tutela judicial efectiva. Pone en valor, en este sentido, la Ley vasca 3/2015 de vivienda, cuyo art. 9 dispone que «esa administración debe ofrecer una vivienda a todos los residentes con vecindad administrativa en la comunidad autónoma cuando, cumpliendo determinadas condiciones, no puedan acceder a ella por sus propios medios. Si la administración no dispone de inmuebles para ello, el particular tiene derecho a una prestación económica para pagar un alquiler. Y en caso de que la administración vasca incumpla su obligación o deniegue la prestación, el afectado puede dirigirse a la jurisdicción contencioso-administrativa» (M.ª B. SÁINZ-CANTERO CAPARRÓS, «El reto de civilizar los mercados de la vivienda en consideración a los consumidores vulnerables», *La Ley Derecho de Familia: Revista jurídica sobre familia y menores*, núm. 41, 2024, p. 4). Juli Ponce Solé, propugnando la deseable evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español que, sobre la base del artículo 10.1 CE y la experiencia de otros tribunales de nuestro entorno, avanzara en la configuración del derecho a la vivienda constitucional como un derecho subjetivo generador de obligaciones de medios, pone sobre la mesa la conveniencia de una reforma constitucional que no debería limitarse al Título referido a los derechos y deberes fundamentales sino conectarlo con las previsiones de gasto público (art. 31 CE actual) y presupuestarias y de estabilidad presupuestaria (arts. 134 y 135 CE) (J. PONCE SOLÉ, «El derecho subjetivo a la vivienda exigible judicialmente: papel de la legislación, análisis jurisprudencial y gasto público», en *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*, VAQUER CABALLERÍA, M., PONCE SOLÉ, J., ARNAIZ RAMOS, R. (dirs.), Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2016, pp. 176 ss. y 189).

acompaña la tramitación de la LDV¹⁰⁴ se menciona esta Ley francesa. La norma no se limita a un reconocimiento formal del derecho a una vivienda digna en favor de toda persona que no esté en condiciones de acceder a ella o de conservarla por sus propios medios, sino que designa al Estado como garante del respeto del «derecho, exigible, a la vivienda», que se puede ejercer por una doble vía. En primer lugar, mediante un recurso amigable ante las Comisiones departamentales de mediación. Posteriormente y, si pese a una decisión favorable de la Comisión, el interesado no obtiene un alojamiento, a través de un recurso contencioso ante la jurisdicción administrativa. Su aplicación ha sido objeto de seguimiento por el *Comité de suivi de la loi DALO*, constituido por el *Décret n. 2007-295 du 5 mars 2007 instituant le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable*¹⁰⁵.

En cualquier caso, se defienda o no su naturaleza programática, es innegable el carácter determinante en la realización del derecho a la vivienda que tendrán las leyes o normas que lo desarrollen en todos los órdenes jurídicos, públicos y privados (importante es destacar esta doble vertiente) y las políticas o actuaciones aparejadas¹⁰⁶. La construcción legislativa del derecho y la importancia de la interpretación del art. 47 CE por el Tribunal Constitucional son innegables; cualquier elaboración doctrinal que haga caso omiso de este dato cojeará sin remedio. En cualquier caso, junto a ello, como mínimo, habría que admitir su configuración como principio o mandato constitucional de optimización que, como tal —y deseo subrayar esto— ya cumpliría una función de ponderación, esto es, «la de justificar limitaciones de los Derechos fundamentales u otros bienes constitucionales [...] Conforme a la jurisprudencia constitucional, el contenido de los Derechos

¹⁰⁴ Congreso de los Diputados, *Documentación que acompaña al Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda* (BOCG Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 86-1, de 18 de febrero de 2022). Disponible en: https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_14/spl_42/dossier_sl_42_derecho_a_la_vivienda_transparencia.pdf (última consulta: 12.08.2024)

¹⁰⁵ Un breve análisis sobre los efectos prácticos de la Ley DALO, puede verse en R. ELETA DE FILIPPIS, «El derecho a la vivienda en Francia: La Ley Dalo (*droit au logement opposable*) actores y prácticas: Una observación de terreno», *Derecho y Cambio Social*, núm. 24, 2011, pp. 1-10.

¹⁰⁶ Arnaiz Ramos efectúa una interesante reflexión cuando destaca que la efectiva realización del derecho a la vivienda «precisa no solo de la existencia del titular de tal derecho sino de una actuación material de carácter urbanizador y edificatorio, llevada a cabo, bien por los poderes públicos, bien por el mercado privado. Por ello, la garantía de la efectividad de tal derecho exige de los poderes públicos no solo una actuación meramente protectora y represiva de las posibles perturbaciones», como podría suceder con el derecho de propiedad, «(sino una actuación activa de creación del objeto del derecho o de puesta de su disfrute a disposición de quien deba ser considerado su titular». De ello extrae una conclusión: la clara «diferencia entre la indudable consideración del derecho de propiedad como un derecho subjetivo en cuanto ámbito de poder de la voluntad reconocido y protegido por el ordenamiento jurídico, y la dificultad que presenta dar tal consideración al derecho al disfrute de una vivienda, en cuanto este aparece no como un ámbito de poder de la voluntad de su titular, sino como una pretensión reconocida por el ordenamiento jurídico para cuya satisfacción los poderes públicos deben poner todos los medios a su alcance» (ARNAIZ RAMOS, R., «Las actuaciones legislativas...», *op. cit.*, pp. 225-226).

fundamentales solo puede limitarse en virtud de una ponderación con otros bienes, derechos o principios que cuenten con reconocimiento constitucional. Así ocurre por ejemplo con las limitaciones del Derecho de propiedad y la función social»¹⁰⁷.

4. CRISIS EN LA BASE DE LA LEY ESTATAL POR EL DERECHO A LA VIVIENDA

4.1. Planteamiento

La tarea de esbozar el contexto económico y social, además de jurídico, en que se gesta la Ley 12/2023, de 24 de mayo, obliga a abrir una ventana que muestra cierto paisaje compuesto por varias crisis que han contribuido a forjar sus cimientos.

La primera, de corte general, en cuya denuncia y descripción se ha recreado una abundante literatura, afecta al modelo de Estado: el Estado social de Derecho. El derecho a la vivienda constituye un campo de pruebas perfecto para medir su eficacia. Lo cierto es que el balance de la realidad lo presenta como una asignatura pendiente.

Junto a la anterior, la savia que circula por los vasos conductores de la Ley 12/2023 manifiesta componentes vinculados con dos crisis de viso económico y social, datadas en el presente siglo: la derivada del estallido de la burbuja inmobiliaria a finales de 2007 —de largo recorrido— y la asociada con la pandemia de la COVID-19, que se solapa, en parte, con aquella. Situaciones que afectan de forma agravada —no podía ser de otro modo— a las personas más vulnerables. Conviene hacer alguna referencia, aunque sea breve, a cada una de ellas en relación con los problemas de acceso o permanencia en la vivienda y la forma en que los ha afrontado el legislador.

4.2. El estallido de la burbuja inmobiliaria

En la concepción de la vivienda como derecho humano básico descansan muchas de las medidas legislativas adoptadas para dar algún tipo de respuesta —sin prejuzgar ahora su bondad o sus limitaciones—

¹⁰⁷ Las líneas entrecomilladas son extracto del Voto particular que formulan los vocales Álvaro Cuesta Martínez, Clara Martínez De Careaga García, Rafael Mozo Muelas, María Concepción Sáez Rodríguez y Pilar Sepúlveda García De La Torre al acuerdo adoptado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial en su reunión del día 27 de enero de 2022, por el que se aprueba el informe sobre el anteproyecto de ley por el derecho a la vivienda (consultado en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/Informe-sobre-el-anteproyecto-de-Ley-por-el-derecho-a-la-vivienda>).

El Informe del CGPJ y el Voto particular al que me acabo de referir en el párrafo anterior —emitido por los mismos magistrados que presentaron un primer informe que no llegó a prosperar— son evidencia de la dualidad a la hora de valorar el significado y alcance del art. 47 CE.

a quienes, a instancias de la dura recesión que se inicia a finales de 2007 y del desempleo¹⁰⁸, quedaron durante largos años sin vivienda —salvo que afrontaran unos costes inasumibles— o en riesgo de perderla y en trance de exclusión social, como consecuencia de una ejecución hipotecaria. Personas que no podían seguir haciendo frente al pago de las cuotas del préstamo que obtuvieron para adquirir su casa. Un crédito concedido en momentos anteriores a la crisis de 2007, en que aquel se obtenía con facilidad, mediando no pocas veces sobretasaciones o «tasaciones generosas» de los inmuebles, con una valoración poco realista de los riesgos —y no precisamente por desconocimiento— por parte de las entidades bancarias¹⁰⁹. Préstamos cuajados —como es bien sabido— de cláusulas abusivas¹¹⁰. Más tiempo tardó en prestarse atención, en nuestro país, a los arrendatarios que, en tesituras similares, eran lanzados de sus viviendas al no poder asumir el pago de la renta.

El estallido de la burbuja inmobiliaria, en España, dejó sobre el camino miles de lanzamientos de deudores hipotecarios, en una coyuntura en que las cifras de paro y con él, la capacidad económica para hacer frente a las responsabilidades derivadas del crédito, ponían a muchos ciudadanos entre la espada y la pared. Pero, al mismo tiempo, anotó en el balance un sinnúmero de viviendas vacías construidas o comenzadas a construir con afán especulativo en los tiempos anteriores a la crisis. Y generó, entre otros efectos indeseables, la acumulación de inmuebles en poder de los bancos tras un número considerable de ejecuciones

¹⁰⁸ Desempleo que, como destaca NASARRE AZNAR, *Los años de la crisis de la vivienda*, op. cit., pp. 307-308, no solo conduce a la intensificación de la «ocupación» de viviendas o de los desahucios por impago del préstamo hipotecario o de la renta del arrendamiento, sino que trasciende a muchos ámbitos de la vida familiar como la insatisfacción de pensiones compensatorias al cónyuge separado o divorciado o de alimentos a los hijos, por no hablar de comunidades de propietarios que desatienden el mantenimiento de los elementos comunes del edificio.

¹⁰⁹ No es este el lugar oportuno para entrar con detalle en los mecanismos y las razones —unas y otras bien estudiados por la doctrina— que subyacen en esta actuación interesada de las entidades bancarias y las normas en que se ampara. En el Informe «Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del pueblo» (2013), publicado en la página oficial de la institución, se explican de una manera sencilla. Sobre el sistema de titulación hipotecaria, en concreto, puede atenderse al análisis en AAVV, *La reforma del mercado hipotecario*, MUÑIZ ESPADA, E., NASARRE AZNAR, S. y SÁNCHEZ JORDÁN, E. (coords.), Madrid, Edisofer, 2009. Una reflexión sobre las causas, desarrollo y efectos de esta crisis, en NASARRE AZNAR, S., *Los años de la crisis...*, op. cit.

¹¹⁰ La mayoría de las familias españolas no cuentan con capital suficiente para comprar una vivienda y necesitan recurrir al crédito hipotecario que ha venido cumpliendo, así, una importante función social. Por supuesto, sin olvidar los abusos en que tradicionalmente ha incurrido la banca mediante la inclusión de numerosas cláusulas abusivas en los condicionados generales de los préstamos a los cuales debía adherirse el consumidor si deseaba conseguir el préstamo. Es conocido el parcheado legislativo y el activismo de muchos jueces en esta materia tras el estallido de la burbuja inmobiliaria a impulsos, de forma significativa, de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Una situación en la que vino a incidir la Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario (BOE núm. 65, de 16.03.2019), que transpone la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014 (DOUE L 60/34, de 28.2.2014).

hipotecarias sin postor, así como de activos (préstamos) cuyo valor había caído en picado¹¹¹.

Esta crisis y la forma en la que afectó a la realización efectiva del derecho a la vivienda provocó cierta transformación de la delimitación legal del contenido de la propiedad privada de bienes inmuebles destinados a este uso. La deriva obedecería a que, a partir de 2008, ya no se busca fundamentalmente o tan solo promover el acceso al disfrute de una primera vivienda sino resolver la situación de pérdida sobrevenida resultante de los lanzamientos por desahucio arrendaticio o ejecución hipotecaria. Sucedió ello en un contexto en que, como consecuencia del estallido de la burbuja inmobiliaria, faltaba dinero para urbanizar y edificar, y el crédito se había paralizado o ralentizado¹¹².

Como después observaremos, a partir de esta recesión, que comienza con una impronta financiera y desemboca pronto en una debacle económica y social¹¹³, se intenta, entre otras medidas, promover el alquiler como modelo alternativo al hipotecario-dominical, aunque sin demasiado éxito de momento.

4.3. La pandemia de la COVID-19

La pandemia de la COVID-19 catapultó una crisis sanitaria de dimensiones globales con gravísimos efectos en la sociedad y en la economía, algunos persistentes. La actividad económica, en algunos sectores, se detuvo o se frenó en parte, de forma brusca y temporal, para permitir en muchos países el confinamiento intermitente de la población, o la imposición de medidas de lo que dio en llamarse distanciamiento social. Era la única forma en que se veía posible controlar la expansión

¹¹¹ Las entidades financieras acabaron por beneficiarse de un rescate, allá por 2012, cuyo plan incluyó la creación de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB), conocida vulgarmente como Banco Malo, con ánimo de reducir el riesgo de estos activos inmobiliarios tóxicos para los bancos. El SAREB es una entidad encargada de adquirir, gestionar y liquidar tales activos (aproximadamente el 80 por 100, préstamos a los promotores y, el resto, inmuebles adjudicados a las entidades financieras en los procedimientos de ejecución forzosa de los préstamos hipotecarios). El capital del SAREB es, en parte, público a través del FROB y, en otra parte —algo más, en proporción—, de accionistas privados.

¹¹² Cfr. R. ARNAIZ RAMOS, «Las actuaciones legislativas...», *op. cit.*, pp. 198 ss. Destaca este autor cómo en ese contexto, la acción de los poderes públicos para garantizar la efectividad del derecho a la vivienda trasladó su centro de gravedad desde la clasificación y calificación de suelos idóneos para la creación de vivienda nueva (sujeta, en su caso, a regímenes de protección pública) a una actuación sobre vivienda ya existente, fomentando la rehabilitación de los inmuebles, su puesta en el mercado vía arrendamiento, su posible expropiación por falta de uso efectivo, o, en caso de viviendas hipotecadas, su uso como arrendatario por el propietario ejecutado. Este tipo de medidas implica inevitablemente una actuación sobre el contenido del derecho de propiedad privada de las viviendas, redefiniéndolo.

¹¹³ Una crisis que vino acompañada de movilizaciones sociales masivas, como las que se proyectan en el «Movimiento 15-M» (o «Movimiento de los indignados») o las que alientan en el activismo de las Plataformas de Afectados por la Hipoteca.

de la enfermedad. La situación de muchos trabajadores, autónomos y profesionales, era difícil, sobre todo en algunos ámbitos (por cierto, no pocos de ellos feminizados, con lo que se acentuó la brecha de género). El mercado laboral afrontó una prueba de estrés importante. En España, se intentó reaccionar, por ejemplo, potenciando mecanismos de regulación temporal del empleo (los famosos ERTE), prohibiendo el despido por causas objetivas vinculadas con la crisis de la COVID-19 o facilitando un ingreso mínimo vital a las personas más vulnerables.

La destrucción de empleo y la pérdida del poder adquisitivo de las familias es una constante en cualquier depresión económica. Crece el número de personas, sobre todo cuando su nivel de endeudamiento se encuentra ya al límite o lo excede, que no son capaces de arrostrar con normalidad el pago de sus gastos básicos¹¹⁴. Y no hay que olvidar que los más significativos para la mayoría de las familias españolas son los que conciernen a la vivienda. La pandemia acentuó un ya antiguo y persistente problema.

Son ilustrativas las palabras de Leilani FARHA, Relatora Especial de la ONU sobre el derecho a una vivienda adecuada, en una nota orientativa fechada el 8 de abril de 2020¹¹⁵: «La vivienda se ha convertido en la primera línea de defensa contra el coronavirus». A medida que avanza el tiempo, millones de personas se ven obligadas a vivir con menos «poniendo en peligro la capacidad de cumplir con lo que se les pide para ayudar a aplanar la curva de la pandemia: quedarse en casa. La pandemia ha puesto al descubierto las enormes desigualdades estructurales preexistentes en los sistemas de vivienda

¹¹⁴ El índice de deudores concursados puede ser también indicativo. La declaración del estado de alarma recogida en el Real Decreto 463/2020 planteó una situación particular. Al quedar paralizada durante varios meses la actividad de los juzgados, salvo cuestiones urgentes, se detuvieron igualmente los procedimientos concursales. Las estadísticas de procedimientos concursales del año 2020 hay que mirarlas bajo esta lupa. Si apreciamos 2020 en su conjunto, según las Estadística de Procedimiento Concursal del Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE) hay un descenso significativo (13,6 por 100) respecto de 2019, después de tres años seguidos de aumentos. Pero, si atendemos al cuarto trimestre, una vez reanudan su actividad los juzgados, se observa un fuerte repunte: un 44,7 por 100 más respecto del trimestre anterior, la mayoría, personas físicas, más que empresas (dentro de estas, destacan los concursos de autónomos). Estadísticas consultadas en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Eestadistica_C&cid=1254736177018&menu=ultiDatos&idp=1254735576550

En otro orden de cosas, si bien es cierto que las tasas de ahorro de las familias batieron récords históricos en esta situación de confinamiento, también lo es que existía un específico riesgo de sobreendeudamiento futuro, derivado del previsible acceso al crédito (incluidos créditos rápidos con intereses desmesurados o uso irreflexivo de tarjetas, entre ellas, las famosas *revolving*) para compensar la pérdida de ingresos y la demora de la Administración a la hora de satisfacer los pagos de los ERTE, prestaciones de desempleo o la renta mínima vital, entre otras ayudas.

¹¹⁵ Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_guidance_rent_and_mortgage_payers_SP.pdf (última consulta: 30.07.2024)

de todo el mundo, caracterizadas globalmente por el aumento de la inasequibilidad de las viviendas y la falta de existencia de viviendas públicas disponibles. [...] Los Estados deben velar por que todas las medidas de emergencia que se adopten [...] sienten las bases para la realización del derecho a la vivienda una vez que la pandemia haya terminado».

Declarado el estado de alarma, se activaron en España, con carácter urgente y coyuntural, un abanico de medidas en cascada, utilizando el instrumento del Real Decreto-ley —normas habitualmente farragosas y con una técnica jurídica muy mejorable¹¹⁶— y se movilizaron miles de millones de euros del presupuesto español y europeo para paliar los efectos de la pandemia. Con una especial atención a las personas en situación de vulnerabilidad económica o social, muchas veces causalizada, es decir, provocada o acentuada por la declaración del estado de alarma y el confinamiento derivado de la crisis sanitaria y no por cualquier otro motivo.

Entre estas medidas ocupan un lugar destacado las que intentan garantizar la permanencia en la vivienda y la asequibilidad de su coste en tiempos de pandemia. Pero con estas providencias no se trató de resolver el problema de la vivienda en España —igual que otras tampoco atacaron de forma estructural el sobreendeudamiento o el paro, por cierto, íntimamente relacionados con las dificultades de acceso o estabilidad en una vivienda digna—. En general, no incidían en el ordenamiento jurídico con carácter estable. Eran lo que eran: medidas adoptadas, en su momento, con carácter urgente para afrontar una situación transitoria. Los cambios legislativos más profundos o con mayores visos de estabilidad, debían venir, en su caso, por otras vías. En este sentido, a nivel estatal ya se empezó a trabajar, en plena crisis sanitaria, en algunas disposiciones, como la Ley por el derecho a la vivienda, que desde el primer momento generó problemas destacados de entendimiento entre los socios de Gobierno, no en cuanto a los objetivos a conseguir, sino en relación con los métodos para alcanzarlos. Cualquier ciudadano acostumbrado a seguir los medios de comunicación es consciente de estos tira y afloja.

Si espigamos entre las medidas que —en principio, con talante urgente y coyuntural— se articulan para garantizar la permanencia en la vivienda habitual en tiempos de pandemia, observamos que hay dos grandes bloques que afectan a las dos principales vías de acceso a aquella: por un lado, el préstamo garantizado con hipoteca para la compra del inmueble; por otro, el arrendamiento.

¹¹⁶ Crítica que formulan muchos autores; entre ellos, M.^aP. GARCÍA RUBIO, «Medidas regladas en materia de contratos con motivo del COVID-19 en España», *Revista de Derecho Civil*, núm. 7(2), 2020, pp. 17 ss.

En relación con el primero —préstamo hipotecario—, en el curso de la crisis sanitaria se utilizaron dos tipos de instrumentos: moratorias para el pago¹¹⁷ y suspensión de los desahucios¹¹⁸. Pero son los relativos

¹¹⁷ Las moratorias para el pago constituyen una de las primeras medidas que adopta el Gobierno español, tras la declaración del estado de alarma. Así, el Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, *de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19* (BOE núm. 73, de 18.03.2020) dedica los arts. 7 a 16 a la regulación de moratorias de la deuda hipotecaria para la adquisición de la vivienda habitual de quienes padecen extraordinarias dificultades para atender su pago como consecuencia de la crisis sanitaria. Los requisitos de vulnerabilidad que se fijan para poder acceder a la moratoria son de tal complejidad técnica que es necesario asesoramiento especializado para que un ciudadano medio pueda determinar si los cumple o no. El citado Real Decreto-Ley 8/2020 también reguló el plazo para pedir la moratoria; formalización e inscripción en el RP; documentación a aportar; la sanción, consistente en una indemnización, que se aplicará a aquellos que falseen los datos o que provoquen de intención la situación de vulnerabilidad para acogerse a la moratoria; y los efectos y la duración del aplazamiento. Sólo dos semanas después de aprobarse esta primera norma, se dicta el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, *por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19* (BOE núm. 91, de 1.04.2020). Este segundo Real Decreto-ley articula algunas mejoras técnicas en la regulación e introduce cambios. Pueden sintetizarse en los siguientes. Además de ampliarse el plazo para solicitar la moratoria, se extiende esta, que inicialmente sólo se aplicaba a los préstamos hipotecarios concedidos a personas físicas para la adquisición de su vivienda habitual, a dos nuevos colectivos. De un lado, a los autónomos, empresarios y profesionales respecto de los inmuebles afectos a su actividad económica. De otro, a las personas físicas que tengan arrendados inmuebles por los que no perciban la renta arrendaticia en aplicación de las medidas en favor de los inquilinos como consecuencia del estado de alarma. Para muchas personas físicas, pequeños arrendadores, esta renta puede ser una parte importante de sus ingresos, hasta el punto de resultar esencial; un complemento importante de su salario o su pensión de jubilación. También pueden haber adquirido la vivienda que tienen alquilada a través de un préstamo hipotecario. Si, en situación COVID, dejan de percibir las rentas de estos alquileres puede resultarles más difícil atender al pago del préstamo hipotecario. Además, se amplía el alcance de la moratoria a los créditos y préstamos no hipotecarios de deudores vulnerables, incluyendo los créditos al consumo (también se aplica a fiadores y avalistas). Y se amplía el plazo para solicitar la moratoria. Posteriormente, cumpliendo Directrices de la Autoridad Bancaria Europea (EBA, por sus siglas en inglés), se volvieron a dilatar los plazos para solicitar los aplazamientos. Pueden consultarse las Directrices de la EBA relativas a las moratorias legislativas y no legislativas de los reembolsos de préstamos aplicadas a la luz de la crisis del COVID-19 (EBA/GL/2020/02), aprobadas el 2 de abril de 2020 en: <https://www.bde.es/f/webbde/INF/MenuHorizontal/Normativa/guias/EBA-GL-2020-02-ES.pdf>. En cumplimiento de estas Directrices, por Real Decreto-ley 3/2021 del 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico (BOE núm. 29, de 3.02.2021), se prorrogó el plazo de solicitud de moratoria hipotecaria por personas físicas, hasta el 30 de marzo de 2021 inclusive. Además, se amplió el plazo total de la moratoria de la que se podía gozar de tres meses hasta nueve meses. Este nuevo plazo máximo de duración era aplicable a todas las moratorias, legales o sectoriales (entendiendo por estas últimas, las voluntarias que los bancos ofrecen a los clientes que no cumplen los requisitos para acceder a la moratoria legal, dentro del acuerdo sectorial de la Confederación de Cajas de Ahorro —CECA— y la Asociación Española de Banca —AEB— para unificar las condiciones aplicables a estas moratorias).

¹¹⁸ Además de la concesión de las moratorias referidas en la nota anterior, también se prorrogó, en el contexto de la pandemia de la COVID-19, la aplicación de una norma adoptada en plena crisis financiera, en virtud de la cual se suspendían los desahucios (los lanzamientos) de personas especialmente vulnerables que no podían afrontar el pago del préstamo hipotecario para la adquisición de la vivienda habitual (siendo esta la única con la que cuentan en propie-

a los arrendamientos de vivienda los que merecen mayor atención en este trabajo dada la materia objeto de análisis. En esta esfera, por Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19¹¹⁹, se regularon instrumentos para aliviar la carga que supone el pago de la renta del alquiler de la vivienda. En un RD-ley posterior —Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo¹²⁰— se amplió al arrendamiento de inmuebles para uso distinto al de vivienda —no solo locales de negocio o industria; también pisos de estudiante, por ejemplo—, que inicialmente habían sido omitidos de forma consciente, lo que había despertado muchas críticas. A las anteriores, se sumaron prescripciones para garantizar la permanencia del inquilino en la vivienda mientras durase la declaración del estado de alarma.

Si se busca un hilo conductor entre la moratoria para el pago del préstamo destinado a la adquisición de la vivienda habitual y las medidas que facilitan el de la renta arrendaticia, es fácil constatar que una y otras atienden a la satisfacción de la principal deuda que soportan la mayoría de las familias españolas y que, al mismo tiempo, está conectada con un derecho básico como es el acceso a una vivienda digna.

dad), que, de otro modo, hubieran tenido que desalojar. Me refiero a la Ley 1/2013, de 14 de mayo, conocida coloquialmente como Ley Antidesahucios (*BOE* núm. 116, de 15.05.2013), por la que se convalidó, tramitándolo como Proyecto de Ley, el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre. La suspensión de estos desahucios ha ido prorrogándose, desde entonces, a través de sucesivas normas (algunas, ampliando también su ámbito de aplicación); la última, el Real Decreto-ley 1/2024, de 14 de mayo (*BOE* núm. 118, de 15.05.2024) que ha producido una nueva extensión del mencionado plazo hasta el 15 de mayo de 2028. Tales normas venían justificando la extensión de las prórrogas por circunstancias socioeconómicas derivadas de la COVID-19, la guerra de Ucrania y el aumento de la carga financiera de los hogares asociada a los préstamos hipotecarios sobre la vivienda habitual determinado por el endurecimiento monetario iniciado en el segundo semestre de 2022. La última de ellas, alude a la incertidumbre existente acerca del calendario y ritmo de próximas bajadas de tipos de interés que pudieran reflejarse en los préstamos hipotecarios.

Las personas que tienen derecho a acogerse a esta suspensión del lanzamiento deben pertenecer a alguna de las categorías que señala la Ley 1/2013 (objeto, como decía, de varias modificaciones) y cumplir unos requisitos económicos, que se miden en relación con el IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples) y que son variables según determinadas circunstancias. Además, se exige que, en los cuatro años anteriores al momento de la solicitud, la unidad familiar haya sufrido una alteración significativa de sus circunstancias económicas, en términos de esfuerzo de acceso a la vivienda (que el esfuerzo que represente la carga hipotecaria sobre la renta familiar se haya multiplicado por, al menos, 1,5). Y que la cuota hipotecaria resulte superior al 50 por 100 de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar. Se entenderá por unidad familiar la compuesta por el deudor, su cónyuge no separado legalmente o pareja de hecho inscrita y los hijos, con independencia de su edad, que residan en la vivienda, incluyendo los vinculados por una relación de tutela, guarda o acogimiento familiar. Debe tratarse de un crédito o préstamo garantizado con hipoteca que recaiga sobre la única vivienda en propiedad del deudor y concedido para su adquisición.

¹¹⁹ *BOE* núm. 91, de 01.04.2020.

¹²⁰ *BOE* núm. 112, de 22.04.2020.

En el RD-Ley 11/2020 se fijan cuatro tipos de medidas, con distintos objetivos. Las dos primeras atienden a la permanencia del inquilino en la vivienda¹²¹. Las otras dos constituyen facilidades para el pago de la renta¹²².

¹²¹ La primera operaba a favor de todos los arrendatarios. No era necesario que se encontrasen en situación de vulnerabilidad. Se trataba de la prórroga extraordinaria de los contratos de arrendamiento que finalizasen durante el estado de alarma (*vid.* Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, *de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo* —BOE núm. 23, de 27.01.2021—) o hasta dos meses después de su finalización, con un máximo de seis meses. Esta medida solventaba la «anomalía transitoria» de aquel inquilino que veía finalizado su contrato de arrendamiento y, en un contexto de movilidad condicionada o reducida y de actividad afectada por la crisis, debía de buscar activamente otra vivienda. La duración del contrato de arrendamiento va a poder extenderse unos meses más allá de la que resultaba de la aplicación de la LAU, incluidas las prórrogas que la LAU ya contempla en sus arts. 9.1 y 10.1. La citada prórroga extraordinaria sólo funcionaba previa solicitud del inquilino. Y debía interpretarse como forzosa para el arrendador. Señalaba el Real Decreto-Ley que «[e]sta solicitud de prórroga extraordinaria deberá ser aceptada por el arrendador, salvo que se fijen otros términos o condiciones por acuerdo entre las partes». Algunos autores interpretaron esta frase, en un primer momento, en el sentido de que la prórroga no tenía carácter forzoso para el arrendador, sino que este podía, libremente, aceptarla o no. Sin embargo, esta forma de entender la regla dejaba en papel mojado la medida. Lo que admitía el precepto era que las partes pudieran pactar que durante la prórroga funcionasen unas condiciones diferentes a las inicialmente convenidas: p.e., en relación con la renta. Si no pactaban otras, se aplicaban las iniciales. Pero el arrendador no podía oponerse a la prórroga del contrato. Con una sola excepción: que hubiese comunicado la necesidad de la vivienda para sí o sus familiares en primer grado de consanguinidad o por adopción o para su cónyuge en los supuestos de sentencia firme de separación, divorcio o nulidad matrimonial (art. 9.3 LAU).

La segunda medida se refería a la suspensión de desahucios o lanzamientos (o de la celebración de la vista si aún no se había producido) por impago de la renta del alquiler o por expiración del plazo de duración del contrato. La suspensión, por un plazo máximo de seis meses, se aplicaba a familias vulnerables que no tuvieran otra salida habitacional. Podía solicitarse hasta la finalización de la declaración del estado de alarma. La medida se concretaba a la vista de un informe que debían emitir los servicios sociales. Si el arrendador también se hallaba en situación de vulnerabilidad, se pronunciarían asimismo los servicios sociales y se tendría en cuenta para el aplazamiento del proceso de desahucio del inquilino.

¹²² Tales facilidades se concretan en moratorias o ayudas en relación con la renta arrendaticia. Se aplican solo a arrendatarios vulnerables; vulnerabilidad, que, recordemos, debía haber sido provocada por la crisis de la COVID-19. El Real Decreto-ley definía los cuatro requisitos a cumplir para considerar al sujeto en situación de vulnerabilidad a estos efectos. Debían darse todos ellos. A grandes rasgos, era necesario: 1.º Que la pandemia hubiese provocado el desempleo, ERTE, reducción de jornada laboral por motivo de cuidados, o, en caso de ser empresario profesional, una pérdida sustancial de ingresos en el arrendatario. 2.º Que el conjunto de los ingresos de los miembros de la unidad familiar no superase, en el mes anterior a la solicitud de la moratoria, determinada cuantía que ascendía a algo más de 1 600 euros brutos mensuales (con determinados factores de corrección al alza). 3.º Que la renta del alquiler, más los gastos y suministros básicos (electricidad, gas, gasoil para calefacción, agua corriente, servicios de telecomunicación fija y móvil, gastos de comunidad) supusiera un porcentaje igual o superior al 35 por 100 de los ingresos netos de la unidad familiar. 4.º Que, con algunas excepciones, la unidad familiar no dispusiera de otra vivienda en España (en propiedad o usufructo) que cubriera sus necesidades habitacionales. Acreditado el cumplimiento de estos requisitos de la forma que precisaba el propio Real Decreto-ley, se podía acceder a un paquete de medidas, cuyo objetivo básico era garantizar la permanencia del inquilino en su vivienda habitual, dándole facilidades para pagar. Tales facilidades consistían en la posibilidad de obtener bien un aplazamiento del

pago de la renta (moratoria de hasta un máximo de cuatro meses de renta, que podrán devolverse al menos en tres años, sin penalizaciones ni intereses), bien el perdón (la quita o condonación) de una parte de la misma (de hasta el 50 por 100 de la renta de un máximo de cuatro meses). Esta medida presentaba una singularidad, pues funcionaba de forma diferente según el tipo de arrendador. Solo el arrendador gran tenedor (persona física o jurídica titular de más de diez inmuebles urbanos, excluyendo garajes y trasteros, o de una superficie construida de más de 1 500 metros cuadrados o empresa o entidad pública de vivienda) estaba obligado a conceder el aplazamiento o el perdón parcial de la renta si el arrendatario lo solicitaba (podía hacerlo hasta el 28 de febrero de 2022, según la última prórroga por Real Decreto-ley 21/2021, de 26 de octubre). El pequeño arrendador podía llegar a un acuerdo con el arrendatario, pero no estaba obligado a adoptar estas medidas. Hubo quien discutió que estas providencias guardasen la debida proporcionalidad, es decir, que fuesen idóneas, necesarias y ponderadas en atención al sacrificio que suponían, pues los grandes tenedores asumirían una parte de los riesgos de la crisis, de las pérdidas derivadas de la pandemia (art. 33, en relación con el art. 53.1 CE); y que un Real Decreto-ley fuera el tipo de norma adecuada para imponer estas limitaciones al titular del derecho de propiedad.

Las anteriores medidas se complementaban con varios tipos de ayudas financieras. Para empezar, una línea de ayudas transitorias de financiación, créditos a conceder por las entidades financieras con el aval del ICO (art. 9), con un plazo de devolución de hasta seis años, prorrogable excepcionalmente por otros cuatro y sin que, en ningún caso, devengara ningún tipo de gastos e intereses para el solicitante. Las ayudas transitorias de financiación tenían carácter finalista, debiendo dedicarse al pago de la renta del arrendamiento de vivienda y podían cubrir un importe máximo de seis mensualidades de renta (a razón de un máximo de 900 euros por mensualidad). Si una persona que tuviera concedida una moratoria extraordinaria para el pago de la renta accediera a uno de estos microcréditos, se alzaría la moratoria. Obsérvese que favorecían a solicitantes que, por razón de su situación de vulnerabilidad provocada por la crisis del coronavirus, no pasarían un test ordinario de solvencia. En cualquier caso, a pesar de las condiciones ventajosas en las que se obtenía este tipo de créditos y el hecho de que no supusieran ningún coste adicional en concepto de intereses o gastos, generaban una deuda para el prestatario que, en principio, debía devolverlos (no eran ayudas a fondo perdido) lo que, dado su déficit de solvencia, podía ser sumamente difícil, conduciendo a su sobreendeudamiento. Esta circunstancia se salvaba mediante una segunda línea de ayudas, a modo de matrisoska. Si la situación de vulnerabilidad persistía más allá de los plazos para devolver el crédito avalado por el Estado, de modo que el arrendatario no era capaz de hacerlo (cabía hablar, entonces, de una situación de «extrema vulnerabilidad»), podía acogerse a otras ayudas que se incorporaron al Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 regulado por el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo. De nuevo, se establecía un límite de hasta 900 euros al mes y de hasta el 100 por 100 de la renta arrendaticia o, en su caso, de hasta el 100 por 100 del principal e intereses del préstamo suscrito con el que se hubiera satisfecho el pago de la renta de la vivienda habitual (hasta un máximo de seis meses). Dentro de este límite, eran las comunidades autónomas las que especificaban los criterios. Estas sí, constituían ayudas directas a fondo perdido, que no tenía que devolver el arrendatario vulnerable (o *ultravulnerable*). Además, se contemplaba un programa más específico cuyo objeto era facilitar una solución habitacional inmediata a las personas víctimas de violencia de género, a las que eran objeto de desahucio de su vivienda habitual, o carecían de hogar y a otras especialmente vulnerables, que venía a sustituir al programa de ayuda a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual regulado hasta ese momento en el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021. Las ayudas, que se incorporaban al citado Plan estatal de vivienda, fueron reguladas por la Orden TMA/336/2020, de 9 de abril, por la que se incorpora, sustituye y modifica sendos programas de ayuda del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, en cumplimiento de lo dispuesto en los arts. 10, 11 y 12 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, *por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19* (BOE núm. 101, de 11 de abril de 2020). Finalizado el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, se dictó el Plan Estatal para el acceso

En relación con la permanencia en la vivienda, debe tenerse en cuenta que el RD-Ley 11/2020 fue modificado por el art. 168 del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, *por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea*¹²³. Establecía disposiciones extraordinarias y temporales de suspensión de desahucio o lanzamiento hasta el 31 de diciembre de 2023 para aquellos arrendatarios que acreditasen determinadas situaciones de vulnerabilidad económica. Posteriormente se produjo una nueva modificación de estas reglas por el art. 87.1 del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre¹²⁴, en virtud del cual se extendió la prórroga de las medidas de suspensión que se fijan con carácter extraordinario y temporal, hasta el 31 de diciembre de 2024.

Cabe destacar cómo en esta normativa ya se manejan conceptos como el de gran tenedor y criterios de vulnerabilidad y tipos de medidas, relacionados con prórrogas (duración) y renta, que serán acogidos en la Ley estatal por el derecho a la vivienda. ¿Acaso se está siguiendo el consejo de la Relatora de la ONU de sentar las bases para la realización del derecho a la vivienda una vez que la pandemia haya terminado? Aunque esto fuera así, debe valorarse cuidadosamente lo que está llamado a funcionar como medida coyuntural y lo que tiene un carácter o vocación más estable. Sin olvidar que no son desconocidos en nuestro Derecho los movimientos legislativos que perpetúan lo que inicialmente se presentaba como medidas coyunturales y, por tanto, temporales, que acaban cobrando estabilidad. En este orden de cosas cabría preguntarse si es conviene incluir en la LAU distinciones que atiendan a la vulnerabilidad o a la potencia económica del arrendador, a su consideración de gran tenedor o, incluso, a su naturaleza como persona física o jurídica. O hasta qué punto el paso de lo coyuntural a lo estable supone una criticable desnaturalización de ciertas medidas o, por el contrario, denota una evolución de principios con una entidad de mayor densidad que la de simple atención a necesidades pasajeras.

a la vivienda 2022-2025, actualmente vigente (Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, *por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025*, BOE núm. 16, de 19.01.2022), con distintos programas de ayudas (Puede consultarse en: <https://www.mivau.gob.es/vivienda/plan-estatal-de-vivienda/plan-2022-2025/programas-de-ayuda>).

¹²³ BOE núm. 154, de 29.06.2023.

¹²⁴ Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, *por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía* (BOE núm. 310, de 28 de diciembre de 2023).

5. ACCESO A LA VIVIENDA: PROPIEDAD VS. ALQUILER

5.1. Algunas cifras

El croquis del ambiente en que se gesta la Ley 12/2023, de 24 de mayo no estaría completo sin subrayar una circunstancia con tintes socio-lógicos. Sobre el tapete de las políticas estatal y autonómicas, descansa desde hace décadas una realidad confirmada por todas las estadísticas. La tenencia en alquiler ocupa en España un puesto menor en comparación con el acceso a la vivienda en propiedad (aunque se observa una tendencia al alza, en los últimos tiempos, de la demanda de vivienda en arrendamiento, con la natural presión sobre los precios del alquiler, que pueden llegar a absorber, en algunos casos, una parte insostenible del salario)¹²⁵. Y se sitúa en unos porcentajes muy inferiores a los que representa en otros países europeos¹²⁶. Se trata de una característica persistente y resistente del mercado de la vivienda en España, donde quien puede comprar, compra antes que alquilar la vivienda. Y quien arrienda, lo hace casi siempre como una estrategia temporal¹²⁷. Según datos publicados por el INE el 22 de diciembre de 2023, el 15,9 por 100 de los hogares en España a 1 de julio de 2021 se asentaba en una vivienda de alquiler, porcentaje que supera en 2,4 puntos al del censo de 2011, que fue del 13,5 por 100, pero que sigue siendo escaso en comparación con la propiedad. El 75,2 por 100 de los hogares se ubicaba en una vivienda en propiedad, frente al 78,9 por 100 de 2011. De estos hogares, el 26,4 por 100 tenía aún pagos pendientes (préstamos hipotecarios), porcentaje inferior al 32,9 por 100 del año 2011. En términos absolutos, 14,2 millones de personas habitan en una vivienda de su propiedad que todavía no han terminado de pagar¹²⁸. Hay que destacar que el tamaño del municipio,

¹²⁵ Según el Censo de población y viviendas 2021, publicado por el INE el 30 de junio de 2023, tres de cada cuatro hogares, el 75,5 por 100, tenía su vivienda en propiedad en 2021, frente al 78,9 por 100 observado hace diez años. Por el contrario, el porcentaje de viviendas en alquiler ha crecido hasta el 16,1 por 100 del total, continuando así la tímida tendencia al alza registrada en las dos últimas décadas (https://www.ine.es/prensa/censo_2021_jun.pdf). Este censo se basa en estadísticas de periodicidad decenal. La preeminencia de la propiedad sobre el alquiler como solución habitacional data, al menos, de mediados del siglo XX.

¹²⁶ Señalaba el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de *medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler*, que en 2017 era del 22,9 por 100, bastante por debajo de la media europea, del 30 por 100.

¹²⁷ Como apunta NASARRE AZNAR, *Los años de la crisis de la vivienda*, op. cit., pp.566-567, España se caracteriza por una demanda de alquiler temporal o friccional, debido a motivos económicos laborales, personales o familiares. Optar por el alquiler es sólo una estrategia temporal previa al acceso a la vivienda en propiedad, a la espera de conseguir una estabilidad económica o familiar.

¹²⁸ *Encuesta de Características Esenciales de la Población y Viviendas (ECEPOV). Año 2021. Datos definitivos*. Publicada el 22 de diciembre de 2023 por el INE (https://www.ine.es/prensa/eceпов_2021_feb.pdf). En la nota de prensa se describe la metodología aplicada. Res-

la nacionalidad de los miembros de la familia y sus ingresos mensuales son tres factores que afectan de forma muy significativa al régimen de tenencia de la vivienda en España. Atendiendo a estas mismas estadísticas, en general, en el año 2021, igual que ocurría en 2011, a mayor tamaño del municipio, mayor porcentaje de familias que residían en alquiler y menor porcentaje de propietarios de su vivienda habitual. Respecto de la nacionalidad, el 56,4 por 100 de los hogares con todos sus miembros extranjeros residía en 2021 en régimen de alquiler, frente al 10,5 por 100 de los formados íntegramente por personas de nacionalidad española. En los hogares mixtos (con españoles y extranjeros) el porcentaje era del 43,3 por 100. Por su parte, el 80,5 por 100 de los hogares con todos sus miembros españoles habitaban en una vivienda en propiedad, frente al 47,2 por 100 de los hogares mixtos y el 37,4 por 100 de los integrados únicamente por extranjeros. Si atendemos a los ingresos mensuales netos del hogar, observamos que, a mayores ganancias, mayor porcentaje de hogares propietarios y menor de los que viven en alquiler.

5.2. Motivos que subyacen en la preferencia por la propiedad frente al alquiler en España

Los factores que alimentan la preferencia generalizada por la vivienda en propiedad (que requiere, en la mayoría de los casos, de financiación a través de préstamos hipotecarios) son diversos¹²⁹. En primer

pecto de los propietarios de su vivienda, la estadística desglosa algunos datos. La propiedad por herencia o donación ha pasado de un 7,2 por 100 en 2011 a un 10,7 por 100 en 2021. La vivienda propia por compra totalmente pagada ha variado un poco los números porcentuales, pasando de 38,9 por 100 a 38,1 por 100, entre 2011 y 2021. La vivienda propia por compra, con pagos pendientes (préstamos hipotecarios) baja de 32,9 por 100 a 26,4 por 100, en el mismo periodo cronológico. Frente a esto, la vivienda alquilada asciende de un 13,5 por 100 a un 15,9 por 100. La vivienda cedida gratis o a bajo precio (p.e., otro hogar, fundamentalmente de los padres; pagada por la empresa; etc.) sube del 2,4 al 2,8 por 100. Otras formas de tenencia sin definir pasan del 5,2 al 6,1 por 100. En general, en el año 2021, igual que ocurría en 2011, a mayor tamaño del municipio, mayor porcentaje de hogares que residían en alquiler y menor porcentaje de propietarios de su vivienda habitual. La nacionalidad de los miembros es otro factor que incide de forma muy significativa en el régimen de tenencia. Así, el 56,4 por 100 de los hogares con todos sus miembros extranjeros residía en 2021 en régimen de alquiler, frente al 10,5 por 100 de los formados íntegramente por personas de nacionalidad española. En los hogares mixtos (con españoles y extranjeros) el porcentaje era del 43,3 por 100.

¹²⁹ Sobre la apuesta del franquismo por favorecer la vivienda en propiedad, discurren R. RODRÍGUEZ ALONSO y M. ESPINOZA PINO, *De la especulación al derecho a la vivienda. Más allá de las condiciones del modelo inmobiliario español*, Madrid, Traficantes de sueños, 2018, pp. 22 ss., que detallan la opción franquista por hacer de cada español un propietario, una tendencia sostenida hasta la actualidad, pasando el parque de viviendas principales en propiedad, entre 1950 y 1981, del 49 por 100 al 73 por 100, mientras se mantenía el alquiler libre como la única alternativa para aquellos hogares que no podían acceder de otra forma a la vivienda, los más pobres y las clases con menor capacidad adquisitiva. El desarrollismo español marcó el patrón básico de la política de vivienda sobre la triada de los sectores turístico, inmobiliario y financiero. También, M. ARTOLA BLANCO, «La transformación del Mercado de alquiler de

lugar, las propias características del mercado de vivienda en alquiler. Las rentas altas hacen pensar a los ciudadanos que con un desembolso más o menos equivalente dedicado a satisfacer las cuotas de un préstamo hipotecario —que, antes del estallido de la burbuja inmobiliaria, no era difícil obtener— pueden acabar convertidos en propietarios de la vivienda, un soporte patrimonial para ellos mismos y sus descendientes. Lo cierto es que la mayoría de las familias, en España, pueden comprobar por propia experiencia que, antes como ahora, los gastos para acceder a un alojamiento digno absorben el grueso de sus ingresos y requieren la mayoría de las veces, cuando se trata de la tenencia en propiedad, de financiación externa, sustentada habitualmente en una garantía hipotecaria. Sin embargo, la valoración de los riesgos por la entidad financiera puede impedir a muchos conseguir el préstamo necesario para comprar su casa en condiciones de libre mercado. Y el alza de los tipos de interés, del precio del dinero, en suma, dificulta en no pocos casos el acceso al crédito. El 14 de septiembre de 2023, el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo (en adelante, BCE) aprobó una nueva subida de los tipos de interés, que se situaron en un 4,5 por 100, el nivel más elevado desde 2001. Este nuevo incremento se

fincas urbanas (1920-1960)», *Biblio 3W. Revista bibliográfica de geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, vol. XVII, núm. 988, 15 agosto 2012, disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-988.htm>; y J. M. NAREDO y MONTIEL MÁRQUEZ, *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, Barcelona, Icaria, 2011. Artola opina que, al igual que con la congelación de los alquileres, esta opción no puede desligarse de la política social del franquismo, «principalmente del hecho de que las autoridades consideraban que la creación de una masa de propietarios suponía un baluarte de estabilidad frente al modelo tradicional de la sociedad liberal, caracterizado por generar una enorme masa de desposeídos». Ofrece datos estadísticos (fuente: INE) para probar que esta política propició la mayor transformación del mercado inmobiliario en España desde la desamortización a mediados del siglo XIX: «Por una parte se mantenía a un sector de la población, generalmente personas de mayor edad, en viviendas construidas en la época anterior a la Guerra Civil y bajo alquileres tasados. Por otra parte, la compra de vivienda durante los años de *boom* de la década de los sesenta supuso una inversión bastante rentable para amplias capas de la sociedad dada la existencia de una inflación endémica. Naturalmente no quisiera trasladar una visión optimista de la política de vivienda del franquismo. Las malas condiciones de los inmuebles y la ausencia de infraestructuras en los barrios fueron problemas endémicos de las nuevas construcciones, como demuestra la oposición en el tardofranquismo de las asociaciones de vecinos. Sin embargo, no puede pasarse por alto el hecho de que la promoción de la propiedad de la vivienda, una de las principales apuestas del régimen franquista, haya continuado siendo uno de los ejes que han vertebrado la política de vivienda de los gobiernos democráticos que desde entonces se han sucedido». Esta situación «configuró un mercado inmobiliario que se diferenciaba sustancialmente del existente en el resto de países europeos»; las diferencias entre estos radicaban esencialmente en el peso que asumía en tal mercado «la iniciativa privada o el alquiler social bajo la protección del sistema público. En cambio, en España se consolidó un caso extremo de un modelo de ocupación de la vivienda por parte del propietario, como prueba no solo el hecho de contar con las tasas más altas de vivienda en propiedad, sino también porque las otras opciones han estado ausentes durante la segunda mitad del siglo XX: el mercado privado de alquiler fue paulatinamente desplazado a los márgenes del sistema, y la alternativa del alquiler social ni siquiera llegó a ser contemplada como una opción viable. Ello sin duda influyó en otro elemento diferenciador, como es la importancia que adquirió el sector de la construcción en la estructura económica del país».

incardinaba en la política del BCE que, no había parado de implementar aumentos, desde mediados de julio de 2022, a raíz de la inflación derivada del alza del precio de la luz y de los efectos económicos de la guerra de Ucrania. En 2024 se ha invertido la tendencia, pasando a un 4,25 por 100, un 3,65 por 100 y un 3,40 por 100 en junio, septiembre y octubre de este año, respectivamente. Un préstamo fuera de alcance desbaratará las posibilidades de acceder a la vivienda por esta vía. O implicará asumir un coste de crédito muy por encima del 30 o incluso 40 por 100 de los ingresos familiares (máximo de endeudamiento aconsejado por los expertos).

Junto a ello, en especial en épocas previas a la crisis vinculada al estallido de la burbuja inmobiliaria a finales de 2007, cabría hacer referencia a incentivos ofrecidos por los poderes públicos para la compra de la vivienda, p. e., de tipo fiscal, junto con unas condiciones financieras favorables al endeudamiento y facilidad para obtener un préstamo hipotecario, largo plazo para devolverlo y tipos de interés bajos. Estas últimas circunstancias han variado, como es bien sabido, a raíz de la citada crisis.

Por último, la tradición o cultura imperante en nuestro país sigue valorando la propiedad (que, además, trasciende a los sucesores vía herencia) por encima de un mero derecho personal y temporalmente limitado como es el que deriva de la relación arrendaticia¹³⁰. La adquisición de la vivienda habitual se percibe, además, como una inversión o una vía de ahorro, un colchón que confiere seguridad, lo que no sucede con el dinero consumido en un alquiler. Un comportamiento, muy extendido entre las clases medias —y con un componente aspiracional para quien todavía no ha accedido a la propiedad— que no solo está normalizado desde el punto de vista social, sino que ha sido promovido legalmente durante mucho tiempo¹³¹.

¹³⁰ García Cantero se pregunta si es un tradicional atavismo el que hasta ahora ha inclinado el ánimo mayoritario de los españoles al régimen dominical de la vivienda habitual, o ello obedece, más bien, a los escasos alicientes y estímulos (G. GARCÍA CANTERO, «El (escondido) derecho a la vivienda...», *op. cit.*, p. 50).

¹³¹ Esto lleva a autores como Messía a afirmar que la posibilidad de adquirir inmuebles como instrumento de ahorro no encaja con la imposición por la Ley de mecanismos de limitación excesivos de la propiedad inmueble. «[S]i se desea alterar este estado de cosas, el legislador debería adoptar las condiciones necesarias para que los propietarios cambien su mentalidad y modos, no regular a costa de los mismos y prescindiendo de lo que ha sido un comportamiento legal y socialmente aceptado e, incluso, promovido». En concreto, debería crear «los presupuestos necesarios para atraer la inversión económica de las personas físicas y familias a otros activos tan rentables como hasta ahora han sido los inmuebles» y que generen tejido productivo. Así se conseguirá desviar el flujo de capital evitando la inflación de los precios y, con ello, las dificultades de adquisición de una vivienda y las burbujas inmobiliarias. El mismo autor, a partir de la realidad sociológica, en que se aprecia que la finalidad de ahorro o capitalización de los inmuebles para las clases medias continúa siendo una constante de su comportamiento económico, llega a preguntarse si la generalización de este «uso financiero» de los inmuebles no permite afirmar que el mismo forma parte de las posibles facultades de la propiedad de estos

5.3. Ventajas del alquiler, en determinadas circunstancias

Ahora bien, si consiguen conjugarse de modo adecuado los intereses del inquilino y del propietario, las ventajas del alquiler no son pocas, al menos para inquilinos que se encuentran en determinadas circunstancias. Entre ellas, se subraya que facilita la elección de vivienda, adecuándola a las diferentes necesidades del ciclo vital; propicia la movilidad geográfica de los trabajadores; supone una mayor asequibilidad de la vivienda al no requerir apenas de financiación inicial y no estar vinculado el arrendamiento a ciertos gastos que cargan sobre la propiedad, entre ellos, los fiscales; no tiene los costes financieros asociados a la adquisición de la vivienda en propiedad a través de préstamos hipotecarios; permite disminuir el endeudamiento de los hogares —siempre que no se dispare la renta—; ofrece mayor flexibilidad ante cambios en los ingresos de la unidad familiar; y, con los estímulos y las ayudas adecuados, es un instrumento en pro de la emancipación de los jóvenes o el acceso a una vivienda digna de pensionistas no propietarios. El arrendamiento, pese a que no garantiza la tenencia indefinida, sino solo temporal, puede constituir una alternativa viable y, en ocasiones, preferible a la tenencia en propiedad y facilitar el acceso a una vivienda digna siempre que su regulación jurídica y las condiciones de mercado —aspectos estos ni mucho menos carentes de relación— lo permitan o lo promuevan. Desde el punto de vista del inquilino, la seguridad en la tenencia y la asequibilidad son sus intereses prioritarios. Conseguir una ordenación óptima del arrendamiento residencial es una forma de cumplir la misión que afecta a todos los poderes públicos y al legislador en particular, de proveer a la sociedad de los instrumentos necesarios para resolver el problema de la vivienda (cfr. art. 47 CE, en relación con el art. 53.3 CE)¹³². Un sector de la doctrina también ha apuntado otra

bienes y, por tanto, del contenido esencial del derecho. «Ninguna lectura que no sea sesgada permite eliminar la obtención de un beneficio económico de los posibles usos de la cosa objeto de dominio, máxime cuando su rentabilidad es palmaria». Se plantea igualmente si la finalidad financiera, buscada por amplias capas de población sin un elevado nivel económico, no debe considerarse, también, como elemento integrante de la función social de la propiedad. Lo justifica afirmando ue el bien común, también debe tener en cuenta los intereses de grupos de población amplios, como es la clase media de este país, la cual produce la mayoría de su riqueza y tiene derecho, por ello, a la justa compensación por su trabajo y esfuerzo (J.A. MESSÍA DE LA CERDA BALLESTEROS, «La función social de la propiedad de la vivienda y las normativas autonómicas», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 782, 2020, pp. 3451 ss.).

¹³² En palabras de RUIZ-RICO RUIZ, *op. cit.*, p. 29, el derecho reconocido en el art. 47 CE se alcanza «cuando se logran unas condiciones fácticas —posesión continuada, uso y disfrute— sobre un bien material (vivienda digna y adecuada) y de forma individualizada; no necesariamente con la ostentación de un título jurídico (propiedad)». Propugna este autor, con buen tino, un concepto dinámico y realista del derecho constitucional a la vivienda. Lo primero, porque evolucionaría en relación con los niveles de desarrollo social, económico y cultural del conjunto de la sociedad. Lo segundo, en conexión con lo anterior, porque se interpretaría en consonancia con las demandas y necesidades que en cada momento se estimen adecuadas para

razón adicional que impulsaría el tránsito estructural de la propiedad al alquiler: la deriva del sistema capitalista tradicional a nuevas formas de organizar la producción y el consumo, propias de la digitalización y la economía-red, que llevan a los proveedores de la nueva economía a retener la propiedad y ceder su uso por distintas vías¹³³.

5.4. El reto de dinamizar el mercado del alquiler: un largo historial de intentos

La dificultad se encuentra en cómo conseguir dinamizar el mercado del alquiler. Los resultados de los sucesivos intentos del legislador o legisladores en este sentido, aún después de marcar tal objetivo como prioridad, pueden parecer desalentadores. No es exagerado hablar de un problema crónico. Cuanto mayor era la dificultad para acceder a una vivienda en propiedad, mayor interés había en potenciar el arrendamiento asequible. Sin necesidad de remontarnos ahora más allá, la crisis que detona en 2007-2008, fue en gran parte, la del modelo hipotecario-dominical: vivienda en propiedad a la que se accede a través del crédito hipotecario, que hacía aguas por muchos flancos¹³⁴. Este estándar también se aplicaba a la adquisición de las viviendas sociales, aunque fuese a través de préstamos cualificados o con condiciones más ventajosas para el prestatario. El alquiler aparecía como alternativa a este patrón. Pronto se alumbrarían, en un goteo constante, medidas legislativas orientadas a aumentar la oferta de viviendas en arrendamiento. El Preámbulo de estas normas proclamaba sin tapujos

garantizar una fórmula habitacional óptima. Recuerdo en este punto el revuelo que ocasionó hace algunos años la propuesta de promover mini pisos de treinta metros cuadrados como solución habitacional. Hoy se acepta que puede ser perfectamente viable, p.e., para una persona sola, con todos los servicios.

¹³³ NOGUERA, «Regular...», *op. cit.*, p.29, siguiendo a Rifkin, se refiere al tránsito estructural y no meramente coyuntural (como el que podría derivar de las crisis de 2007-2008 y de la COVID-19) del sistema capitalista tradicional a nuevas formas de organizar la producción y el consumo, propias de la digitalización y la economía-red. Señala que, en la actualidad, la propiedad no desaparece, pero cada vez se intercambia menos en el mercado. Los proveedores de la nueva economía se quedan con ella y ceden su uso por distintas vías, generándose una especie de economía-red, más acorde con un mundo sometido a un cambio constante. En la mentalidad de las nuevas generaciones, el consumo se desplazará de la propiedad al acceso, en especial, en relación con los bienes más costosos. Con más profundidad, J. RIFKIN, *La era del acceso. La revolución de la nueva economía*, Paidós, Barcelona, 2000.

¹³⁴ El desempleo no contribuía, precisamente, a que las familias pudiesen asumir la carga económica que supone la compra de la vivienda, ante la imposibilidad de costear el consabido préstamo hipotecario. Se dispararon los desahucios y se restringió la concesión de nueva financiación, lo que afectó de modo singular a los colectivos más vulnerables, como pueden ser, entre otros, jóvenes o inmigrantes. Por no hablar de los problemas financieros no solo de los promotores/construtores de vivienda, sino de las propias entidades financieras, que tuvieron que ser rescatadas o se vieron abocadas a un modelo de fusiones. A la crisis de 2007-2008 vino a unirse la desatada por la pandemia de la COVID-19.

tal objetivo. Entre ellas, a nivel estatal: Ley 11/2009, de 26 de octubre, *por la que se regulan las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario* (SOCIMI)¹³⁵; Ley 19/2009, de 23 de noviembre, *de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios*¹³⁶; Ley 37/2011, *de agilización procesal y su incidencia en el proceso de desahucio*¹³⁷; Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, *de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios*, que prevé la constitución de un Fondo Social de Viviendas destinadas al alquiler (FSV), para paliar los efectos indeseables de los lanzamientos como consecuencia de ejecuciones hipotecarias cuando los afectados sean personas en especial situación de vulnerabilidad¹³⁸; Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, *por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016*¹³⁹; Ley 4/2013, de 4 de junio, *de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas*¹⁴⁰; Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, *por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021*¹⁴¹; Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, *de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler*; o Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, *por el que se regula el Bono Alquiler Joven y*

¹³⁵ BOE núm. 259, de 27.10.2009. En el punto I de su Preámbulo se destaca que «[l]a búsqueda de mejoras constantes en el bienestar de los ciudadanos requiere el impulso de nuevos modelos de inversión que proporcionen una respuesta adecuada a las necesidades constantes del mercado, con el objeto de mantener su dinamismo y minimizar los impactos negativos de los ciclos económicos [...] El mercado inmobiliario es uno de los más desarrollados y maduros de las economías occidentales, y demanda con más intensidad medidas que permitan, en la medida de lo posible, proporcionar liquidez a las inversiones inmobiliarias [...] La presente Ley pretende, así, establecer el marco jurídico necesario para las denominadas Sociedades Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario (SOCIMI), sociedades que configuran un nuevo instrumento de inversión destinado al mercado inmobiliario y, más en concreto, al mercado del alquiler. Las SOCIMI son sociedades cuya actividad principal es la inversión, directa o indirecta, en activos inmobiliarios de naturaleza urbana para su alquiler, incluyendo tanto viviendas, como locales comerciales, residencias, hoteles, garajes u oficinas, entre otros». Modificada, entre otras, por la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica (BOE núm. 312, de 28.12.2012). Apunta Sergio NASARRE AZNAR, *Los años de la crisis de la vivienda*, op. cit., p. 485, que nunca ha comprendido la lógica de por qué las SOCIMI, destinadas a promover el alquiler a cambio de una importante bonificación fiscal, deben ser necesariamente sociedades cotizadas que necesitan un desembolso inicial importante y quedan vinculadas al Mercado de Valores en lugar de poderse generalizar para entidades sin ánimo de lucro o con ánimo de lucro más modestas. Concluye que el legislador con su creación no quería realmente promover el alquiler sino beneficiar fiscalmente y en Bolsa a grandes grupos inmobiliarios. Muy crítico se manifiesta, asimismo, en lo que a la vivienda atañe, con la Ley 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial sobre el *crowdfunding*.

¹³⁶ BOE núm. 283, de 24.11.2009.

¹³⁷ BOE núm. 245, de 11.10.2011.

¹³⁸ BOE núm. 276, de 16.11.2012.

¹³⁹ BOE núm. 86, de 10.04.2013.

¹⁴⁰ BOE núm. 134, de 05.06.2013.

¹⁴¹ BOE núm. 61, de 10.03.2018.

*el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025*¹⁴². A las anteriores se suman las medidas adoptadas —muchas previstas, en principio, con carácter temporal y coyuntural— en el contexto de la pandemia del COVID-19 (me he referido a ellas en el epígrafe anterior). Hasta llegar a la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda. Y ello solo en el plano estatal. No hay que desconocer la importancia de las normas y las políticas autonómicas en este campo.

Aun así, desde la LAU/1994 han transcurrido varias décadas y las cifras siguen resistiéndose. El mercado del alquiler no despega de forma significativa. Y el acceso a una vivienda digna para amplios sectores de la población —para muchos seres humanos, en fin— sigue constituyendo un problema irresuelto del Estado social, democrático y territorialmente complejo que es España¹⁴³. Reforma tras reforma,

¹⁴² BOE núm. 16, de 19.01.2022. El éxito de estos planes es más que discutible; el problema sigue vigente. No hay que olvidar el importante papel de las normas con rango inferior al de ley, de carácter administrativo. Ello es debido a que son materias que exigen una regulación pormenorizada para la que las leyes no resultan apropiadas (la Ley estatal por el derecho a la vivienda es buen ejemplo). Por otra parte, la política de vivienda es sumamente permeable a la situación económica y social por la que atraviesa el país en cada momento. Es fácil entender que no se diseñarán igual las acciones en materia de vivienda en épocas de bonanza económica y en otras de crisis o depresión. Esta necesidad de adaptación dota de un destacado carácter coyuntural a las normas que desarrollan la materia. Factor que juega, de nuevo, en pro de aquellas que tienen rango inferior al de ley. En este sentido, destacan los Planes —nacionales y autonómicos— plurianuales en cuyo marco se desarrolla la política de viviendas de protección pública. En ellos se diseñan las líneas de actuación para un periodo, en principio, de cuatro años. En la actualidad se halla vigente el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025.

¹⁴³ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (CDESC), que supervisa el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en su Observación General núm. 4 (<https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-4-derecho-una-vivienda-adecuada-parrafo-1-del-articulo-11-del-pacto>), insiste en que para poder hablar de vivienda adecuada hay que atender a una serie de factores (que deben satisfacerse con independencia del título jurídico en virtud del cual se disfrute la vivienda): A) Seguridad jurídica de la tenencia. Sea cual sea la modalidad de tenencia —alquiler (público y privado), propiedad o cualquier otra—, las personas deben gozar de cierto grado de seguridad que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. El derecho a la vivienda no es sólo derecho de acceso a la misma, sino también de permanencia. B) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Las personas deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia. C) Gastos soportables y asequibilidad. Los gastos que entraña la vivienda deben ser de un nivel que no impida ni comprometa el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Esto exige que el porcentaje de los gastos de vivienda sean proporcionados con los niveles de ingresos. Los Estados Parte deben adoptar medidas que lo garanticen, además de crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una en condiciones de libre mercado, así como formas y niveles de financiación adecuados. Debe asegurarse cierto grado de consideración prioritaria a los grupos desfavorecidos o especialmente vulnerables. Entre ellos, se citan las personas de edad, los niños, las personas con discapacidad física, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres. D) Habitabilidad, en el sentido de poder ofrecer espacio

las estadísticas han variado poco y los problemas subsisten: trabas a la movilidad de los trabajadores; existencia de un elevado número de viviendas desocupadas; oferta insuficiente; rentas elevadas, por no decir elevadísimas en los últimos tiempos en las grandes ciudades o en su proximidad; y un tráfico caracterizado por las relaciones personales entre arrendador y arrendatario, lejos de un verdadero mercado profesionalizado de alquiler —aunque últimamente se observa una tendencia creciente del *build-to-rent*, al menos en grandes capitales¹⁴⁴—, a diferencia de otros países europeos; por no hablar del mercado opaco del alquiler.

Y no es que no se hayan ensayado diversos sistemas desde la promulgación de la LAU/1994 (por no hablar de los anteriores)¹⁴⁵. La Ley 4/2013, de 4 de junio, *de medidas de flexibilización y fomento del*

adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. Una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas. E) Ubicación. La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Se destaca su importancia en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. La vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud. F) Adecuación cultural. La vivienda debe permitir la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda, además de asegurarse los servicios tecnológicos modernos.

Cabe atender también a la Observación General núm. 7, *El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzados* —Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=sp&TreatyID=9&DocTypeID=11— y a los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, establecidos en el Anexo I del Informe A/HRC/4/18, de 5 de febrero de 2007, del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado (A/HRC/4/18) —Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/Guidelines_sp.pdf—.

¹⁴⁴ Como muestra, las siguientes noticias de prensa: <https://www.eleconomista.es/vivienda/noticias/11428800/10/21/Profesionalizar-el-mercado-del-alquiler-el-construir-para-alquilar-gana-terreno-en-Espana-.html>

<https://www.ejeprime.com/empresa/radiografia-del-build-to-rent-10000-entregas-en-2023-y-con-precio-y-demanda-al-alza>

¹⁴⁵ Cada una de las reformas añade un nuevo peldaño al catálogo de estatutos jurídicos derivados de la normativa vigente cuando se concertó el arrendamiento. Antes de la reforma de 2019 eran cuatro los supuestos que integraban la lista: 1.º Los contratos anteriores a 9 de mayo de 1985, fecha en que entró en vigor el RD-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica. 2.º Los posteriores a esta fecha, pero anteriores al 1 de enero de 1995, que marca la entrada en vigor de la LAU/1994. 3.º Los celebrados con posterioridad a la última de las fechas indicadas hasta el 6 de junio de 2013, fecha en que comienza a aplicarse la Ley 4/2013. 4.º Los celebrados desde la entrada en vigor de la reforma de 2013 hasta el 5 de marzo de 2019. 5.º Los celebrados a partir del 6 de marzo de 2019, fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, hasta la modificación de la LAU por la Ley por el derecho a la vivienda (téngase en cuenta que los celebrados entre el 19 de diciembre de 2018 y el 21 de enero de 2019, que se iban a regir por el RD-ley 21/2018, de 14 de diciembre, no convalidado por el Congreso y los celebrados entre el

mercado del alquiler de viviendas supuso un giro liberal en la filosofía que animaba la LAU/1994¹⁴⁶. Es cierto que desde el TRLAU/1964 —incluido el hito representado por el RD-Ley 2/1985, apodado «Decreto Boyer» y, después, por la propia LAU/1994 en comparación con el TRLAU/1964¹⁴⁷—, ya se habían dado pasos destacados en un sentido liberalizador. Entre ellos, despunta el fin de las prórrogas forzosas imperativas y del sistema que congelaba las rentas en los denominados arrendamientos de renta antigua —inscrito en el contexto de los controles de renta de primera generación¹⁴⁸—, permitiendo su actualización.

22 de enero de 2019 y el 5 de marzo de 2019 —fecha en que se deroga el citado RD-ley—, se rigen por la LAU/2013). 6.º Los celebrados a partir de la entrada en vigor de la Ley 12/2023.

¹⁴⁶ La reforma introducida por la Ley 4/2013 tenía dos ejes principales. En primer lugar, la reducción del plazo mínimo de duración del arrendamiento de vivienda y su decadencia como plazo de garantía bajo el que el inquilino se encontraba especialmente protegido. Junto a ello, la afirmación de la inscripción de los arrendamientos urbanos en el Registro de la Propiedad como única vía para que el arrendatario quedase amparado frente a los terceros adquirentes y los acreedores del arrendador. Teniendo estos dos ejes directrices en cuenta, la reforma de la LAU en 2013 actuó sobre aspectos de lo más variados. Véase, con más detalle, en la nota 152 de este capítulo.

¹⁴⁷ Sobre la protección de los derechos de los inquilinos con anterioridad al TRLAU/1964, con perspectiva histórica, puede atenderse al trabajo de M. ARTOLA BLANCO, «La transformación...», *op. cit.*

¹⁴⁸ Se ha convertido ya en una idea recurrente la de advertir la existencia de controles de la renta del alquiler de primera y de segunda generación, en un contexto de Derecho comparado. La primera generación, que más bien impuso congelaciones de renta, estaría vinculada a las dos Guerras Mundiales y la crisis social y económica derivada de las mismas. Artola Blanco explica cómo «tanto los países neutrales como aquellos que participaban en el conflicto bélico adoptaron desde 1915 medidas tendentes a congelar las rentas al nivel de preguerra, a la vez que crearon tribunales que resolvían los conflictos entre propietarios e inquilinos. Además, al terminar el conflicto algunos países promovieron una política de construcción de vivienda pública que tenía como objetivo no sólo ofrecer una solución al problema habitacional, sino también fijar un nivel de precios que sirviera de referencia para el mercado de alquiler» (M. ARTOLA BLANCO, *op. cit.*). Con más detalle, C. G. POOLEY, *Housing strategies in Europe 1880-1930*, Leicester University Press, 1992; o, con perspectiva socio-económica, C. TRILLA, *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*, Fundación La Caixa, 2001, http://www.avsmadrid.es/Otras_publicaciones/estudio_politica_vivienda.pdf. Este tipo de controles funcionó en países europeos y extra europeos, como Estados Unidos. Sobre todo, tras la Segunda Guerra Mundial, se acentúa el desempleo y los centros urbanos, como consecuencia de los bombardeos, ven disminuir su parque inmobiliario, necesitado de reconstrucción. Ello no podía por menos que tener consecuencias, en entornos capitalistas, en el funcionamiento del mercado, según la ley de la oferta y la demanda. Si disminuye la oferta, el precio aumenta. Y es aquí donde intervienen los controles de la renta. Puede encontrarse más información en T. SLATER, «Rent control...», *op. cit.*, pp. 59-76. Este autor insiste en que la primera generación de controles de renta ha contribuido junto con otras razones puramente ideológicas a las fuertes reacciones negativas frente al control de los alquileres. Muy pocos economistas —dice— logran superar las consecuencias destructivas de lo que hoy se conoce como controles de alquileres de primera generación: una congelación completa y a largo plazo de alquileres nominales, muy por debajo del nivel del mercado. Recuerda cómo los países europeos impusieron este tipo de controles durante la Primera Guerra Mundial, pero realmente despegaron como política en múltiples contextos internacionales (incluida América del Norte) durante o inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, para hacer frente a las reubicaciones masivas de mano de obra durante ese tiempo y garantizar viviendas asequibles para los militares que regresaban. En Europa, la reconstrucción de viviendas después de la Guerra

Permítaseme caer en la tentación como cinéfila¹⁴⁹. Un lento amanecer en blanco y negro en la Gran Vía madrileña marca el inicio de *El pisito*, película con un guion soberbio de Azcona y una dirección a su altura de Ferri y Ferreri. Poco después, la cámara nos traslada a una corrala madrileña con inquilinos apiñados que luchan por salir adelante. Ahí está la escena magistral del bebé sentado en su orinal mientras, en la misma mesa, en una habitación que no supera en extensión al camarote de los hermanos Marx, uno de los personajes prepara unos bocadillos. En esa misma estancia duerme toda la familia y se cocina en un hornillo a gas. La pareja de novios protagonista, que tras doce años de relaciones no ha encontrado una vivienda asequible, idea una solución esperpéntica. Un recurso sublime del guion, que pone de relieve el drama social y personal que transita por toda la película. La novia —Mari Carrillo; él es José Luis López Vázquez— la propone, a la desesperada, a Doña Martina, anciana inquilina, que paga una renta baja por alquiler antiguo, vivienda en la que tiene subarrendada una habitación el novio: «Rodolfo se casa con usted y así, cuando sea su viudo, se queda con el piso sin que le suban la renta». «Jesús, María y José, descocada, sinvergüenza» —exclama la anciana mientras sufre un desvanecimiento en otra escena memorable—. La música de organillo, combinada con el jazz, realza, más que ocultar, la desventura de los personajes. La película es del año 1959. Cuatro años después está datada *El Verdugo*, otra obra maestra del cine español y de esa corriente neorrealista que se extiende en Europa tras la Segunda Guerra Mundial. Dirigida por Luis García Berlanga y protagonizada por Pepe Isbert. Una vez más, el argumento —en clave de

Mundial fue lenta debido a los grandes daños y a las economías devastadas por la guerra, por lo que los controles de alquileres permanecieron vigentes, a menudo con pocos ajustes respecto de los niveles de alquiler en tiempos de guerra. También se ha argumentado que muchos gobiernos mantuvieron esos controles como una fachada para ocultar la falta de un programa de vivienda eficaz. El autor se detiene después en las consecuencias perniciosas de esta situación para muchos mercados inmobiliarios urbanos. Sobre esta realidad histórica, puede atenderse también a las reflexiones de S. ARBACI, *Paradoxes of Segregation: Housing Systems, Welfare Regimes and Ethnic Residential Change in Southern European Cities*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2019. Dentro de los controles de renta de primera generación en España, podría citarse el conocido como Decreto Bugallal, de 21 de julio de 1920, en el contexto posterior a la Primera Guerra mundial, con medidas muy limitativas del poder del propietario arrendador. Como relata Blasco Torrejón, aun cuando el decreto Bugallal fue promulgado con carácter transitorio y limitado ámbito de aplicación, la congelación de alquileres se amplió a toda la población con el decreto de 29 de diciembre de 1931, consolidándose con las sucesivas Leyes de arrendamientos urbanos de 31 de diciembre de 1946 (modificada en 1949), Ley de bases de 22 de diciembre de 1955 y Texto articulado de la LAU de 13 de abril de 1956, Ley 40/1946 de 11 de junio y TRLAU aprobado por Decreto 4104/1964 de 24 de diciembre, modificado solo en relación a la prórroga forzosa y destino de la vivienda por el Real Decreto Ley 2/1985 de 30 de abril. Por citar, únicamente, las normas principales (B. BLASCO TORREJÓN, *Política de vivienda en España: un análisis global*, 1993, p. 104).

La doctrina denuncia habitualmente las consecuencias perniciosas de los controles de rentas de primera generación. Entre ellas, el deterioro de los inmuebles, pues al propietario no le salía rentable mantenerlos, lo que afectaba a las condiciones de habitabilidad de la vivienda.

¹⁴⁹ M.^aD. MAS BADIA, *La vivienda, ese derecho incómodo*, Valencia Plaza, Tribuna Libre/ Opinión, 23/05/2023, <https://valenciaplaza.com/la-vivienda-ese-derecho-incomodo>. Como una vez le escuché decir a Áurea Ortiz Villeta, técnica de la Filmoteca Valenciana, el cine nos ayuda a poner rostro humano a las leyes.

comedia negra— gravita en torno a la vivienda (y a la pena de muerte). El viejo verdugo espera poder acceder a un piso gracias a su condición de funcionario, que va a perder debido a su inminente jubilación. ¿Aceptará el novio de su hija sucederle en el puesto para conservar el derecho a la vivienda? La escena final, en que el yerno —ya en el cargo de verdugo— tiene que ser arrastrado por dos guardias hasta el garrote vil que ha de aplicar a un condenado, está a la altura de las mejores que se han rodado. El espectador se debate entre la compasión por el condenado o por el joven verdugo que, de algún modo, también lo está. ¿Bien lo vale una vivienda?¹⁵⁰

Volviendo a nuestro relato, a pesar de los cambios liberalizadores de la LAU/1994, quedaba un importante reducto blindado de derechos a favor del inquilino, en especial en los primeros cinco años de duración del arrendamiento. Estos funcionaban, simultáneamente, como plazo mínimo de duración y plazo de garantía en los arrendamientos de vivienda. Podía decirse —por esta y otras razones— que la LAU/1994 seguía insuflada por un espíritu social. Su reforma por la Ley 4/2013, de 4 de junio, abandonó, en gran parte, el proteccionismo social de los inquilinos, tradicional hasta la fecha y optó por un enfoque liberal¹⁵¹.

¹⁵⁰ Merece la pena, también, la mirada desde la corriente de cine neorrealista a partir de *El inquilino* (1957, J.A. NIEVES CONDE), sobre las penalidades de una pareja a punto de ser desahuciada. O *Umberto D* (1952, V. DE SICA), película emblemática del neorrealismo italiano, como otras del mismo director (entre ellas, *El ladrón de bicicletas*, 1948). *Umberto D* es un empleado del gobierno jubilado, que vive con una pensión miserable. Participa, al inicio de la cinta, en una manifestación de jubilados para reclamar el aumento de sus pensiones, que la policía acaba dispersando. El protagonista habita en una casa de huéspedes y no es capaz de pagar puntualmente el alquiler a causa de su precaria situación económica. Al regresar de la manifestación se encuentra con que su casera ha alquilado por una hora su habitación a una pareja y amenaza con echarlo si no paga la renta atrasada. El anciano transita por una serie de penosos acontecimientos que subrayan su soledad, la dureza de la vida y la deshumanización de la sociedad y le llevan a plantearse seriamente el suicidio, cuando ya ni siquiera cuenta con una habitación en la que vivir y parece que el único horizonte que le resta es la mendicidad. La película finaliza con una escena en que Umberto, desesperado, con su fiel perro Flicke en brazos (no ha encontrado a nadie que se quiera hacer cargo de él) se sitúa en medio de la vía del tren; pero, antes de que este le arrolle, el perro salta de sus brazos, el anciano le sigue y, tras calmarlo, comienza a jugar con él mientras ambos se alejan por el parque.

¹⁵¹ El primero de sus artículos modifica el régimen de los arrendamientos de vivienda en la LAU/1994, de forma sustancial y en un sentido claramente liberalizador. El segundo, muda la LEC/2000 en materia de procedimiento de desahucio arrendaticio. El tercero crea un registro administrativo de sentencias firmes de impagos de rentas de alquiler —expresado en términos coloquiales, un registro público de inquilinos morosos—. Pese a los años transcurridos, todavía no ha visto la luz, lo que evidencia las dificultades derivadas de la imbricación de los distintos intereses en juego. En la DA primera, al servicio de la política de vivienda, se prevé la creación de instrumentos de colaboración que, a salvo los datos protegidos, permitan un flujo de información entre el Gobierno, los Registros de la Propiedad, los registros administrativos de arrendamientos o de depósitos de fianzas de las CCAA y del Consejo General del Notariado, así como de aquellos datos de carácter estadístico que consten en la Administración Tributaria derivados del acceso a beneficios fiscales de arrendadores y arrendatarios. En la DA segunda, se ordena el régimen aplicable a las ayudas de los Planes Estatales de Vivienda cuyos efectos se mantengan a su entrada en vigor; y a las ayudas de Renta Básica de Emancipación establecidas por el Real

El objetivo ha de resultar familiar al lector: estimular la oferta de vivienda en alquiler. El argumento sobre el papel: cuanto menor carga suponga el arrendamiento para el propietario (o titular de derecho real que lleve aneja la facultad de arrendar) más dispuesto estará a alquilar la vivienda. Una de las líneas directrices de la reforma fue aligerar esta carga, no sin grave detrimento de la posición del inquilino y ello sin asegurar que las medidas que se introducían fueran a tener éxito en la práctica. En el trasfondo de la nueva regulación, encuentra su hueco otro propósito: favorecer la posición de los inversores. El experimento fracasó¹⁵². La contrarreforma llegó, impulsada por el ensamblaje de

Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre. Las dos DDTT de dedican a determinar el régimen de los contratos celebrados antes de la entrada en vigor de la Ley 4/2013, en el plano sustantivo (DT primera) y procesal (DT segunda). La primera responde a un criterio de irretroactividad, aunque las partes pueden, si lo desean, adaptar el contrato a la nueva normativa. La segunda confirma la regulación adjetiva anterior para aquellos procesos que se encuentren en marcha. Por último, las DDFF se refieren, por este orden, a las siguientes materias: títulos competenciales en que se ampara la Ley (arts. 149.1.1.ª, 6.ª, 8.ª y 13.ª CE); mandato al Gobierno para que, en el plazo de seis meses (que transcurrió sin ejecutarse), adapte a la Ley el RD 297/1996, de 23 de febrero, sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de los contratos de arrendamientos urbanos, en especial en lo que concierne a las condiciones de cancelación de la inscripción de los arrendamientos y a la modificación de los aranceles notariales y registrales aplicables; habilitación al Gobierno para el desarrollo reglamentario de la Ley; y entrada en vigor, al día siguiente de su publicación en el BOE.

¹⁵² Un análisis de esta reforma puede verse, entre otros, en: S. QUICIOS MOLINA, «Las reformas de la ley de arrendamientos urbanos de 2013 y 2019: Particular atención al juicio de desahucio, el registro de arrendamientos morosos y el régimen transitorio. Medidas adoptadas durante el estado de alarma por el Covid-19», en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Aranzadi-Thomson Reuters, 2020, pp. 23-71; S. NASARRE AZNAR, *Los años de la crisis*, op. cit., pp. 565 ss., de forma sintética y «La eficacia de la Ley 4/2013, de reforma de los arrendamientos urbanos, para aumentar la vivienda alquiler en un contexto europeo», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 747, 2015, pp. 205-249, donde aprovecha para analizar los elementos clave que determinan la tasa de vivienda en alquiler en los países con los porcentajes de vivienda en alquiler más altos y más bajos en Europa; M.ª Á. PARRA LUCÁN, *El contrato de arrendamiento de vivienda: desde la salvaguarda de los derechos del arrendatario hasta su desprotección*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2014; o C. PÉREZ CONESA, *Arrendamientos de vivienda y desahucios: su reforma. Estudio de las modificaciones introducidas por la Ley 4/2013, de 4 de junio*, Cizur Menor., Thomson Reuters Aranzadi, 2013. Yo misma tuve ocasión de reflexionar sobre el asunto en M.ª D. MAS BADIA, «Arrendamiento de vivienda, tutela del inquilino y seguridad del tráfico», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 2014, vol. 90, núm. 746, pp. 3049-3108. Como allí expuse, la entonces nueva regulación se plantea, sobre el papel, como un estímulo para el potencial oferente bajo postulados liberales. Se dice que aligerar la carga del arrendamiento para el propietario (o titular de derecho real que lleve aneja la facultad de arrendar) facilitará su disposición a alquilar la vivienda. La disminución de esta carga se realiza con grave detrimento de la posición del inquilino, rebajando los derechos que hasta entonces le eran reconocidos como parte «débil» de la relación. Cuando entran en tensión la estabilidad del arrendatario en la vivienda y la protección del eventual adquirente, la Ley se inclina por la seguridad del tráfico a costa de la extinción del arrendamiento en casos en que, bajo la normativa anterior, este continuaba. En muchos aspectos se aproxima el régimen del alquiler de la vivienda al destinado a un uso distinto, que la Ley 29/1994 quiso diferenciar claramente como premisa rectora. La reforma bascula sobre dos ejes principales: La reducción del plazo mínimo de duración del arrendamiento de vivienda y, lo que es más importante, su decadencia como plazo de garantía bajo el que el inquilino se encontraba especialmente protegi-

nuevas mayorías parlamentarias, con el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, *de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler*, tras el revés previo del Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, que no fue convalidado por el Congreso¹⁵³. El Real Decreto-ley 7/2019 generó polémica —una controversia ya usual en materia arrendaticia—. La razón fue su aprobación, alegando el Gobierno situación de urgente necesidad, cuando se encontraban disueltas las Cortes por la convocatoria de las elecciones generales de 2019. El objetivo de la reforma, continuista, era, una vez más, fomentar el mercado del alquiler residencial. Pero el rumbo de política legislativa, las medidas para conseguirlo, dieron un giro desde aquella orientación liberal de 2013, virando de regreso —como si de uno de esos corazones con freno y marcha atrás de Jardiel Poncela se tratase— a la de inspiración más social y, en esencia, a la regulación previa a aquella. Alguna variación hubo, con todo, respecto

do. Y, junto a ello, la afirmación de la inscripción de los arrendamientos urbanos en el Registro de la Propiedad como única vía para que el arrendatario quede amparado frente a los terceros adquirentes y los acreedores del arrendador (quizás la novedad de mayor transcendencia de la reforma). Se somete este tipo de arrendamiento a los principios registrales, en particular, al principio de inoponibilidad, y se acaba con las especialidades introducidas por la legislación arrendaticia que hacían que, hasta cierto punto, el arrendamiento de vivienda viviera de espaldas a estas reglas, al amparo de un orden excepcional. La Ley 4/2013 formula con carácter general la regla de oponibilidad de lo inscrito e inoponibilidad de lo no inscrito frente a lo inscrito en el art. 7.2 LAU (que constituye aplicación del art. 32 LH y del art. 606 CC) y la reitera en diversos preceptos (arts. 9.4, 10.ii, 13 y 14 LAU). Aunque puede apreciarse confusión entre esta regla y el principio de fe pública registral, que se manifiesta en la llamada al art. 34 LH en diversas ocasiones en que la Ley debería haberlo hecho, en puridad técnica, al art. 32 LH y concordantes del Código Civil (en especial, el art. 606 CC). La formulación de las normas que contienen los arts. 7.2, 9.4, 10.ii, 13 y 14 LAU, presenta defectos técnicos, en ocasiones graves, que dificultan su interpretación.

Se ha dicho, con toda razón, que esta reforma liberalizadora afectó a los artículos de la LAU más molestos para los inversores (así, NOGUERA, «Regular...», *op. cit.*, p.29). En esta misma línea NASARRE AZNAR, *Los años de la crisis*, *op. cit.*, p. 566, escribe: «Claramente se trataba de una serie de reformas pro-arrendador, especialmente hacia los arrendadores profesionales, fondos y SOCIMI, que, debiendo gestionar centenares o miles de viviendas querían poder ir terminando los contratos a menudo (y no tener que esperar 5 años) en el contexto de un mercado en el que muchas familias no podían comprar y se veían compelidos a alquilar, con el fin de maximizar sus beneficios; no quieren estar sujetos al IPC ni a ningún otro índice para la actualización de las rentas en un mercado forzosa y claramente ascendente desde 2013; que quieren poder vender la finca arrendada sin necesidad de tener que respetar al arrendatario, ni tan siquiera tener que ofrecerle la finca en tanteo previamente (para quizás poderla así vender “en negro” por más dinero) tras una década de escasez constructiva; y, si desiste el arrendatario dentro de un plazo que pudiese causarle inconvenientes (ej. tener que buscar un nuevo arrendatario) al arrendador, debería compensar a este estuviera esto pactado o no».

¹⁵³ El Real Decreto-Ley, como es propio de este tipo de normas, requería de convalidación en los términos del art. 86.2 CE y del art. 151 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Entre los motivos de su fracaso, se encuentra el no haber revertido el valor que la reforma de 2013 asignaba a la inscripción del arrendamiento en el Registro de la Propiedad (cfr. arts. 7.2, 13 y 14 LAU). Por Resolución de 22 de enero de 2019, del Congreso de los Diputados, se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del citado Real Decreto-Ley (BOE núm. 21, de 24.01.2019).

de la LAU/1994, que afectó a aspectos tales como la duración mínima, la renta o cantidades a satisfacer por el inquilino, o los derechos de adquisición preferente¹⁵⁴. Pese a que el Grupo Parlamentario de Podemos, con ocasión de esta reforma, quiso incluir ya en la LAU medidas de contención de la renta en zonas de mercado tensionado, no fue hasta la Ley 12/2023 que conseguiría sacar adelante esta pretensión.

Queda de manifiesto que la regulación del alquiler restringiendo el poder del propietario, con todas las variantes que se quiera, cuenta ya con un historial largo. Y eso que me he ceñido, en la exposición, al periodo de tiempo posterior al TRLAU/1964. Los antecedentes históricos en tal sentido pueden remontarse mucho más allá y se han dado en contextos políticos, sociales y económicos muy diferentes entre sí¹⁵⁵. Las limitaciones han afectado a la duración (duración mínima, prórrogas forzosas o medidas —muchas veces coyunturales— de paralización de los desahucios por impago), la renta, o el arrendamiento obligatorio de viviendas deshabitadas (a lo que cabría añadir los incentivos/desincentivos para combatir esta última circunstancia).

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, constituye, hasta la fecha, la última modificación de la LAU, sobre la que ya se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en sentido, en su mayor parte, favorable (STC, Pleno, 79/2024, de 21 de mayo)¹⁵⁶. También tiene, como uno de sus fines

¹⁵⁴ Puede atenderse a la exposición de S. QUICIOS MOLINA, «Las reformas...», *op. cit.*, pp. 23-71; y la de otros autores citados en la nota 153.

¹⁵⁵ NOGUERA, «Regular...», *op. cit.*, p. 32, nota 8, ofrece una enumeración de los antecedentes históricos en cuanto a normas que han limitado o liberalizado las rentas del alquiler de vivienda, alguna anteriores al Código Civil, otras, en el periodo que media entre el Código Civil y la Constitución española, y otras posteriores. P. ARAGONESES ALONSO y G. PASCUAL NIETO, «La vigente Ley de arrendamientos y nuestro Derecho histórico», *Anuario de Derecho Civil*, núm. 1, 1956, p. 83, destacan cómo, en una época en que no se conocían ni el Derecho social ni la función social de la propiedad (Auto acordado del Consejo Real de Castilla, de 31 de julio de 1792 sobre arrendamiento de casas de Madrid, arts. 6, 7 y 8) ya se establecían prohibiciones para los dueños y administradores de tener cerradas y sin uso las casas otorgando poder a los jueces para que les obligaran a arrendarlas por precios justos convencionales o por tasación de peritos, en pro del bien público. Se añadía que las personas que saliesen de la Corte con destino o por largo tiempo, no podían retener sus habitaciones ni con pretexto de dejar en ellas parte de su familia. También se establecía que ningún vecino podía tener dos habitaciones, como no sean tiendas o talleres necesarios para su oficio o comercio. Los citados autores deducen de estas disposiciones que podía imponerse el alquiler obligatorio e, indirectamente, se sancionaba el no uso. He podido consultar directamente el Auto acordado de referencia (*AUTO-acordado de los señores del consejo [de 31 julio 1792] consultado con S.M por el cual se establecen las reglas que se han de observar por lo tocante á Madrid en los arrendamientos de Casas, tasa de ellas, pago de alquileres y demás que expresa*, Imprenta de la Viuda e Hijo de Marín, Madrid, 1792) en el Repositorio Institucional del Banco de España (Disponible en: <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/4144>, última consulta el 01.08.2024).

¹⁵⁶ En virtud de la Ley 12/2023, de 24 de mayo se modifican los arts. 10, 17 y 20 LAU y se añaden la disposición adicional 11 y transitoria 7. La STC, Pleno, 79/2024, de 21 de mayo (ECLI:ES:TC:2024:79. BOE núm.152, 24 junio 2024) resuelve el primero de los recursos de inconstitucionalidad planteados frente a la Ley: recurso de inconstitucionalidad núm. 5491-2023,

principales, que apela, insistente, al legislador, a los gobernantes y a la sociedad, estimular la oferta de vivienda en alquiler a precios asequibles. Con la mira puesta en ello, se regulan una serie de medidas que acentúan el intervencionismo y la tendencia a la administrativización del estatuto jurídico de la propiedad inmueble, en especial, de los inmuebles para uso residencial y, en concreto, destinados a vivienda¹⁵⁷. Administrativización que es una constante en los últimos tiempos y

promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ha sido ponente la magistrada María Luisa Segoviano. Formulan voto particular los magistrados Ricardo Enríquez, Enrique Arnaldo, Concepción Espejel y César Tolosa. Aunque la sentencia se analizará con detalle en un capítulo posterior, adelanto algunas conclusiones. El Tribunal Constitucional declara inconstitucionales y nulos algunos preceptos por exceso competencial. Los preceptos afectados son el art. 16 LDV, dedicado a la «Vivienda protegida»; la DT primera (aplicable a las viviendas que ya estuvieran calificadas definitivamente como protegidas a la entrada en vigor de la Ley), ya que su finalidad es, «sensu contrario», someter a las viviendas que aún no lo estuvieran a la Ley 12/2023; el art. 27, apartados 1, párrafo tercero, y 3 LDV, sobre el concepto, finalidad y financiación de los parques públicos de vivienda, «por incurrir en un exceso en la determinación de la composición de los parques públicos de vivienda sin encontrar cobertura en el art. 149.1.1 y 13 CE (apartado 1, párrafo tercero), y por resultar contrario al principio de autonomía financiera, al prever la afectación finalista de ingresos procedentes de las sanciones impuestas por el incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda y de la gestión de los bienes integrantes de los parques públicos de vivienda (apartado 3)». Fuera del bloque de las viviendas de protección pública, sólo se declara inconstitucional un inciso del art. 19 LDV, rubricado «Colaboración y suministro de información de los grandes tenedores en zonas de mercado residencial tensionado». Los párrafos afectados (incluidos en el art. 19.3 LDV), que se consideran nulos por pecar de concreción excesiva, que supone una invasión competencial, se refieren a la información a aportar a las Administraciones públicas competentes en materia de vivienda que la exijan, por los grandes tenedores de vivienda en las zonas de mercado residencial tensionado. También había sido impugnado el art. 19.1 LDV. La STC (FJ 6) no ve problema en que, en el caso de viviendas que se sitúan en zonas de mercado residencial tensionado pertenecientes a grandes tenedores, la LDV habilite a las Comunidades Autónomas para intensificar, si así lo desean, la obligación de información sobre uso y destino de sus viviendas allí ubicadas, por lo que concluye que el art. 19.1 LDV, en el extremo impugnado, no incurre en exceso competencial.

El resto de los preceptos cuestionados en el recurso quedan a salvo de la declaración de inconstitucionalidad y se consideran válidos. En concreto, se libran de la guadaña las restricciones que la LDV anuncia o para las que ofrece un marco legal —aunque muchas quedan pendientes de desarrollo— al poder del propietario/arrendador, en especial, en zonas tensionadas y, sobre todo, en el caso de grandes tenedores. No se entra a discutir, entre otras cosas, si estos límites ponen o no en jaque el contenido esencial del derecho de propiedad (art. 33 CE, en relación con el 53.1 CE). Ni si son proporcionales. La STC 79/2024 declara, como acabamos de constatar, inconstitucional el art. 19.3 LDV, segundo inciso, que establece la información que deben suministrar los grandes tenedores, por considerar excesiva la regulación de la información mínima que, en caso de ejercitar la facultad de declarar las zonas de mercado residencial tensionado, tendría que requerirse a los grandes tenedores, ya que la determinación de este aspecto debe corresponder a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, mantiene la posibilidad de esta declaración y su posible repercusión en la limitación de la renta.

Es previsible que las sentencias que sigan, en cascada, reiteren la doctrina que fija esta. Además, habrán de declarar decaído el objeto de parte de los recursos, en cuanto resulten coincidentes con los del Gobierno andaluz.

En un epígrafe posterior tendré ocasión de comentar con detalle la sentencia.

¹⁵⁷ Fenómeno claramente reflejado en los arts. 10 y 11 LDV.

que forma parte de la tensión o evolución a la que está sometida la propiedad privada en comparación con el modelo que podríamos llamar clásico¹⁵⁸. Conduce a la imposición de límites cada vez más estrictos al poder del *dominus*, en concreto, a lo que ahora nos interesa, del propietario de vivienda (no ya de su vivienda, sino de inmuebles susceptibles de serlo de otros)¹⁵⁹. Límites que afectan a aspectos esenciales, como la decisión sobre el destino, la duración o la renta del arrendamiento, entre otros. La tensión a la que acabo de referirme corre paralela a otro fenómeno cada vez más acentuado, el de la proliferación «desbocada» de leyes y normas de desarrollo que, como escribía García de Enterría, recordando a Carl Schmitt, lejos de cumplir con el papel clásico que

¹⁵⁸ Es uno de los rasgos de la evolución de la propiedad, en especial de la propiedad inmobiliaria, que destaca la doctrina especializada de forma constante. Al modelo clásico o privado se le contrapone más modernamente un modelo público, que toma como paradigma la propiedad urbana, está prevaleciendo en cada vez más ámbitos y ve con naturalidad la delimitación legal de su contenido, sin ni siquiera tener que apelar a la función social (R. VERDERA SERVER, «*Pro Propietate...*», *op. cit.*, pp. 865-866). Se trata de un modelo que, además, se caracteriza por la intensificación de la pluralidad de estatutos propietarios a través de normas especiales, muchas veces reglamentistas. En relación con esta idea el mismo autor señala que se está produciendo «una fragmentación normativa de tal magnitud que aboca al instituto de la propiedad a un carácter residual, dado que solo se aplicará cuando no exista un régimen estatutario». En este mismo sentido, SÁINZ-CANTERO CAPARRÓS, «El reto de civilizar los mercados de la vivienda...», *op. cit.*, p. 6, para quien el contenido del derecho de propiedad sobre las viviendas, a semejanza del régimen del suelo, no vendría conformado ya de acuerdo con el art. 348 CC, que para la vivienda quedaría «fuera de juego» o sin aplicación, en virtud de la LDV y otras normas de naturaleza administrativa. «Las “nuevas facultades dominicales” sobre la vivienda, vendrían determinadas por lo que en cada momento decida el legislador (estatal o autonómico), por lo que el derecho constitucional de propiedad sobre la vivienda del art. 33.1 CE quedaría sin contenido civil, para convertirse en una forma de atribución o tenencia del bien vivienda diseñada por los poderes públicos (habilitados previamente por esta Ley) en el tiempo y en el espacio concretos, con la finalidad de que nadie quede excluido del derecho a residir en una vivienda digna y adecuada». Sobre el debilitamiento del derecho de propiedad privada ante la múltiples y variadas intervenciones públicas normativas y ejecutivas, puede atenderse también al trabajo de Ferrán PONS CÁNOVAS, *La incidencia de las intervenciones administrativas en el Derecho de propiedad. Perspectivas actuales*, Madrid, Marcial Pons, 2004; junto a la proliferación de leyes que establecen, o permiten el establecimiento, por parte de la Administración, de limitaciones, cargas o deberes en el ejercicio de las facultades de los propietarios sin contrapartida indemnizatoria en virtud de la potestad delimitadora con base en la función social, destaca la expansión de la expropiación forzosa que no ha ido acompañada de un reforzamiento de las garantías de los afectados.

¹⁵⁹ En relación con la intervención en relación con ciertos bienes, Aguilera Vaqués precisa que «cuanto más cerca esté el derecho de propiedad de procurar libertad personal a su poseedor, más estrechas serán las restricciones impuestas al legislador en cuanto a las interferencias que pretenda afligir al derecho; y, consiguientemente, cuanto más lejos esté el derecho de propiedad de la esfera de la libertad personal de su propietario, más fácil va a ser para el legislador regular los límites de este derecho. El resultado es que, para citar un ejemplo obvio, los derechos de propiedad en relación al hogar de una persona quedan más estrictamente protegidos contra restricciones regulatorias que aquellas impuestas a la propiedad que se adquiere tan solo con el fin de invertir» (M. AGUILERA VAQUÉS, «Propuestas para definir los límites constitucionales a la propiedad privada (*regulatory takings* v. regulaciones inconstitucionales de la propiedad)», en AAVV, *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, vol. II, p. 961).

se asignaba antaño a la Ley, el de definir un orden abstracto de justicia con pretensión de estabilidad y permanencia, se presentan con carácter contingente, explicable solo en función de una situación o problema determinado. Es un fenómeno que alcanza un relieve especial en el ámbito del Derecho administrativo y, en cierto modo por contaminación de este, se traslada a la regulación de la vivienda también en el terreno del Derecho civil. Uno de los peajes a pagar es el de la seguridad jurídica, al desconocerse el límite de la libertad que la ley concede, lo que hace difícil planificar decisiones y operaciones. «Hoy la Ley es, sobre todo, una Ley-medida, que más que definir un orden abstracto con pretensión de permanencia, pretende, por el contrario, resolver un problema concreto y singular, lo que implica, aunque bajo la apariencia de una norma abstracta, una “medida” también singular para afrontar e intentar resolver dicho problema. Hoy son características las Leyes y Reglamentos que pretenden articular y organizar políticas públicas [...] Es notoria la diferencia de estas normas de nuevo cuño con las que había imaginado el pensamiento clásico [...] La Ley-medida no pretende definir un orden abstracto de Justicia y tendencialmente permanente; renuncia deliberadamente a las dos cosas y se presenta abiertamente como una norma ocasional, contingente, explicable solo en función de una situación o problema determinados que se pretende enderezar o superar, en todo caso conformar, mediante una determinada política en consideración a un cierto objetivo que se intenta alcanzar en el tiempo, más que en función de una justicia abstracta. Renuncia para ello frecuentemente a la generalidad, que suele ser un correlato de la abstracción y en la que Rousseau situaba la marca propia y esencial de la Ley, para concretarse a sus puestos singulares y específicos»¹⁶⁰. Esto nos lleva al siguiente capítulo.

Sin embargo, antes de bucear en él, no me resisto a advertir sobre otra circunstancia. Una de las características diferenciales entre el mercado del alquiler en España y en otros países de nuestro entorno jurídico es el escaso nivel de profesionalización. Frente a quienes ven en esta realidad un inconveniente, se alzan otras voces muy críticas acerca de los fondos de inversión dedicados al alquiler residencial¹⁶¹.

¹⁶⁰ E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Cuadernos Civitas, 1999, pp. 50-51. Añade que ello alcanza un relieve especial en el ámbito del Derecho Administrativo, donde preferentemente se articulan y ordenan las políticas públicas singulares; «la contingencia y la provisionalidad marcan el ingente e incesante conjunto normativo en que se manifiesta el ordenamiento en grado incomparablemente superior que en cualquier otro sector del Derecho». Podríamos decir que lo anterior es extensible a aquellos sectores del Derecho civil en que se observa una progresiva administración, precisamente por esto.

¹⁶¹ Este último es el caso de Noguera Fernández. Recuerda cómo, ante las consecuencias del estallido de la burbuja inmobiliaria, «la banca pasó a percibir un riesgo excesivo en el mercado hipotecario y la prioridad pasó a ser, con la connivencia y ayuda legislativa del gobierno español, la construcción o compra de propiedad inmobiliaria para alquilar. La canalización de la demanda hacia el alquiler ha permitido al capital financiero continuar haciendo negocio de

Por no hablar de los que extienden su influencia en la realidad paralela del alquiler turístico capaz de restringir y condicionar la disponibilidad de inmuebles con destino a vivienda habitual y de acentuar problemas como la gentrificación. Desde que se ha promulgado la Ley por el derecho a la vivienda, al menos en las grandes ciudades, se incrementan las promociones destinadas a alquiler turístico y es constante la presencia de noticias relacionadas con esta materia en los medios de comunicación. Se anuncian, por otra parte, futuras medidas legislativas para seguir regulando el mercado de alquiler turístico, a las que me referiré brevemente en el capítulo 2, VII.

la vivienda y extraer riqueza a la sociedad, pero a un riesgo menor. Además, el hecho de que los fondos de inversión hayan pasado a controlar gran parte de la oferta libre en alquiler, les permite incrementar los precios de la misma hasta límites abusivos» (A. NOGUERA FERNÁNDEZ, «Introducción», en *Regular los alquileres...*, *op. cit.*, p. 9). Desarrolla esta idea sobre el cambio de estrategia del capital financiero en las pp. 16 y ss.: antes de la crisis de 2007-2008, centraba su negocio en la concesión de hipotecas en el seno de un mercado que fomentaba la compra de viviendas y una cultura «propietarista». Después, el nuevo contexto social de bajos salarios, precariedad e inseguridad económica, ha desviado su prioridad de inversión hacia la propiedad destinada al alquiler.

CAPÍTULO II

LA MODIFICACIÓN DE LA LEY DE ARRENDAMIENTOS URBANOS POR LA LEY 12/2023 Y OTRAS MEDIDAS RELACIONADAS

Este capítulo se detiene en la incidencia de la Ley por el derecho a la vivienda en la relación jurídica arrendaticia. Sirve, sobre la mesa, las medidas que bajo los presupuestos expuestos hasta ahora constituyen el campo de pruebas para las reflexiones que se desgajaran, en los capítulos posteriores, sobre el derecho a la vivienda y el derecho de propiedad privada, con especial atención a la interrelación entre arrendamiento y propiedad.

Con la mirada puesta en garantizar la oferta en alquiler de vivienda a precios asequibles, la Ley 12/2023 intensifica la intervención pública en este campo. Antes de entrar en los aspectos que regula, hay que insistir en que cualquier medida intervencionista será ineficiente para promover esta vía de tenencia de la vivienda si junto con los intereses de los inquilinos, asegurándoles una cuantía de los pagos previsible y asequible y la estabilidad en la vivienda, no se atiende de forma equilibrada a los de los arrendadores. Si al propietario no se le ofrece la posibilidad de obtener una rentabilidad de su propiedad y seguridad en la recuperación de aquella en caso de impago, o garantías frente al deterioro por comportamientos negligentes del inquilino, el problema persistirá. Será imposible que el arrendamiento de vivienda libre se consolide como una vía de tenencia alternativa —que no es lo mismo que sustitutiva— de la propiedad capaz de mejorar el acceso y permanencia en la vivienda de un sector amplio de la población. Por otra parte, una regulación aislada de aspectos parciales como la duración

o la renta del alquiler es inútil en una materia que requiere acometer las reformas con una visión holística, de conjunto¹. Las carencias de la Ley por el derecho a la vivienda en este sentido son notables. Dicho esto, analizaré las medidas concretas que introduce.

1. MEDIDAS DE CONTENCIÓN DE LA RENTA DEL ALQUILER. CONCEPTOS PREVIOS: GRAN TENEDOR Y ZONA DE MERCADO RESIDENCIAL TENSIONADO

A través de diversas reglas calificadas como «medidas de contención de precios en la regulación de los contratos de arrendamiento de vivienda», se modifican una serie de aspectos de la LAU por la Disposición final primera de la Ley 12/2023². Son medidas que se inscriben en la categoría conocida como «controles de renta de segunda generación», implementados por muchos países de nuestro entorno cultural y jurídico³. Buscan un equilibrio que permita salvar las consecuencias indeseables que trajeron los límites de primera generación, anteriores en el tiempo⁴. La Ley catalana 11/2020 se inscribía también en este

¹ A una reforma integral, coherente y compensada se refiere S. NASARRE AZNAR, *Los años de la crisis*, op. cit., p. 592. Insiste en el necesario equilibrio entre las partes de la relación arrendaticia, con una batería de propuestas concretas para un nuevo modelo de arrendamiento de vivienda en España, inspiradas, en gran parte, en las experiencias de otros Estados europeos (*Id.*, pp. 571 ss.). El equilibrio (no necesariamente simetría) entre los intereses de las partes muchas veces contrapuestos en esta materia es el que guía sus sugerencias. Así, p.e., si se potencia la larga duración o la duración indefinida en favor del arrendatario (con un régimen diferente al de los arrendamientos de corta duración), sería razonable que se le hiciera participe en el mantenimiento del inmueble. O si se garantiza a los inquilinos cierta previsibilidad en los pagos (p.e., a través de una renta referenciada) habrá que arbitrar mecanismos para que esto no desincentive a los arrendadores (p.e., referenciando la renta a precios de mercado o que la renta referenciada pueda ser opcional, aunque incentivada). A las anteriores añade medidas para fomentar la corresponsabilidad de propietario y arrendatario en relación con la vivienda. Sobre los efectos de la conjunción entre prórrogas forzosas y límites de la renta, con perspectiva macro y microeconómica, a partir de postulados liberales, y en sentido muy crítico: B. ARRUNADA, *Comentario a las nuevas regulaciones del alquiler*, op. cit. pp. 1-16.

² Son ejemplificativas de las posiciones doctrinales enfrentadas ante este tipo de medidas, las ideas expuestas, a favor, por S. ALGABA ROS, «El control de la renta en el arrendamiento de vivienda», *InDret*, 1.2021, pp. 46-86; y en contra, por S. Nasarre Aznar, «Ley de vivienda: el Estado renuncia a cumplir con el art. 47 de la Constitución», *El Notario del S. XXI*, núm. 109, mayo-junio 2023, pp. 18-22.

³ López-Rodríguez y Matea, en un trabajo de muy recomendable lectura, ofrecen un repaso de las medidas adoptadas en un número importante de países; algunos, nuestros vecinos, no solo por sus fronteras, sino por formar parte de la Unión Europea y compartir tradiciones culturales comunes y principios plasmados en la normativa internacional y europea. (D. LÓPEZ-RODRÍGUEZ y M.^a DE LOS LLANOS MATEA, *La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: una revisión de la experiencia internacional*, Documento ocasional núm. 2002, Banco de España, 2020. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/Publicaciones-Seriadas/DocumentosOcasionales/20/Fich/do2002.pdf>, última consulta: el 26 de julio de 2024).

⁴ Sobre los controles de primera generación, atiéndase a la nota 149 del capítulo 1.

bloque, mientras estuvo vigente hasta su declaración parcial de inconstitucionalidad por razones competenciales.

La doctrina especializada subraya la gran diferencia que separa los controles de alquiler de primera generación y de segunda generación. Estos últimos incluyen medidas mucho más heterogéneas y deben ser evaluados independientemente de la experiencia con los primeros. Su finalidad inmediata es proteger a los inquilinos de una renta de partida inasequible o de aumentos excesivos, definiendo un conjunto de condiciones que permiten la contención de la renta y garantizando, al mismo tiempo, que los propietarios reciban un rendimiento razonable por sus inversiones⁵. Al menos así es sobre el papel, aunque está por demostrar su efectividad.

Con carácter previo al análisis de cada una de las novedades que ha implementado la LDV, conviene perfilar, a efectos de claridad positiva, dos conceptos que maneja la Norma para articular este tipo de instrumentos, sumamente polémicos.

La Ley encauza el control de las rentas del alquiler de inmuebles destinados a vivienda a partir de la distinción entre zonas de mercado residencial tensionado (en adelante, ZMRT) —en aquellos ámbitos territoriales en que exista un riesgo de oferta insuficiente de viviendas assequibles, lo que afecta de modo especial a grandes ciudades con concentración de actividad y flujos migratorios— y las que no lo están (la declaración correspondiente depende de las CCAA); y entre grandes tenedores⁶ (pueden llegar a serlo los titulares de cinco o más viviendas) y los que no lo son; y estableciendo limitaciones temporales a la declaración como zona tensionada (tres años susceptibles de prórroga anual si subsisten las circunstancias que la motivan).

Las medidas de contención de la renta de la LDV tienen unos antecedentes o, si se prefiere, una inspiración clara en normas previas coyunturales y en la normativa catalana, además de diversas experiencias de Derecho comparado. Su regulación en la LDV adolece de no pocos

⁵ Véase T. SLATER, «Rent control...», *op. cit.*, con cita de otros autores en la misma línea. Ofrece cierta tipología sobre posibles sistemas de control de alquileres de segunda generación, consciente de la gran heterogeneidad que los caracteriza, H. LIND, «Rent Regulation: A Conceptual and Comparative Analysis», *European Journal of Housing Policy*, núm. 1(1), 2001, pp. 41-57. En su clasificación, distingue las siguientes categorías: Tipo A: débil regulación de los alquileres en función de los costes de transacción. Tipo B: fuerte regulación de los alquileres en función de los costes de transacción. Tipo C: regulación de alquileres por monopolio. Tipo D: suavizar los cambios en los alquileres de mercado. Tipo E: protección de todos los inquilinos contra determinados tipos de aumentos de los alquileres de mercado. En su trabajo pone en relación los distintos tipos de regulación y entra en un análisis comparativo de normativas vigentes en distintos países europeos, así como en Canadá y en Estados Unidos.

⁶ Ser gran tenedor tiene consecuencias también en zonas no tensionadas. Así, en la nueva versión de los arts. 10 LAU (prórrogas forzosas), 46 Ley 6/2022 (actualización de la renta) o 439.6 LEC (desahucio), resultante de la Ley 12/2023.

defectos de técnica jurídica. Es, en este último sentido, muy mejorable con independencia de que se estime o no adecuado interferir en la libertad de las partes con este tipo de controles.

1.1. Gran tenedor

A) Definición y ámbito territorial

El art. 3.k) LDV define el concepto de «Gran tenedor». Precisa que lo es, a los efectos de lo establecido en esta ley, la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1 500 m² de uso residencial (excluyendo garajes y trasteros)⁷. No debe perderse de vista que esta definición podrá ser particularizada, en la declaración de entornos de mercado residencial tensionado, hasta abarcar 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 justificativa⁸. Esta circunstancia puede generar diferencias ulteriores importantes entre unas CCAA y otras, atendiendo a su idiosincrasia, pero también a la política de vivienda por la que opten. La rebaja de la vara de medir a los grandes tenedores hasta los titulares de un mínimo de cinco inmuebles de uso residencial exige que concurra un doble requisito: que la comunidad autónoma declare la zona como tensionada y que decida aplicar esta particularización en cuanto al número de inmuebles, siempre razonándolo debidamente en la memoria justificativa de la declaración como zona tensionada. La atención al número de inmuebles o a la superficie total como criterio definidor, sin consideración de otros, como el valor catastral o de mer-

⁷ La definición del art. 3.k) incorpora a la LDV la que se introdujo con carácter meramente coyuntural a raíz de la pandemia del COVID 19 —Reales Decretos Ley 11/2020 y 15/2020—. Sobre el paso del carácter coyuntural al estructural: A. FUENTES-LOJO RIUS, «Guía interpretativa sobre el concepto de gran tenedor de viviendas», *Diario LA LEY*, núm. 10486, Sección Tribuna, 16 de Abril de 2024, <https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAEAMtMSbF1CTEAAhNjQ0szC7Wy1KLizPw827DM9NS8kiS13MSSktQiWz9HAF2eDnoqAAAAWKE>

⁸ Además, dispone el art. 19.2 que, sobre la base de la definición de gran tenedor recogida en el art. 3 de esta ley, las CCAA podrán incorporar criterios adicionales acordes a la realidad y características de la zona o atendiendo a la normativa específica de la Administración competente en materia de vivienda. El tenor del precepto es el siguiente: «A tal efecto, en la memoria que acompañe a la propuesta de declaración de zona de mercado residencial tensionado que se recoge en el apartado 3 del artículo anterior, se definirán los criterios para la consideración de gran tenedor de vivienda en la zona de mercado residencial tensionado, en función de su potencial influencia, por el volumen de inmuebles de uso residencial de su titularidad en el mercado de alquiler de dicha zona, que, sobre la base de la definición de gran tenedor recogida en el art. 3 de esta ley, podrá incorporar criterios adicionales acordes a la realidad y características de la zona o atendiendo a la normativa específica de la Administración competente en materia de vivienda».

cado, adolece de cierta arbitrariedad y puede generar discriminaciones injustificadas⁹.

La Comunidad Autónoma de Cataluña ya ha ejercido su potestad para declarar ZMRT de conformidad con la Ley estatal 12/2023, mediante dos resoluciones: la Resolución TER/800/2024, de 13 de marzo, por la cual se modifica la Resolución TER/2940/2023, de 11 de agosto, declarando zona de mercado residencial tensionado diversos municipios (140); y la Resolución TER/2408/2024, de 1 de julio, por la que se declara una nueva zona de mercado residencial tensionado formada por 131 municipios, que se añaden a los anteriores, con lo que la cifra total asciende ya a 271 municipios, donde reside el 90 por cien de la población de Cataluña. En aplicación de la habilitación de la Ley estatal, ha extendido la consideración como gran tenedor de viviendas a «la persona física o jurídica que sea titular de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados dentro de la zona de mercado residencial tensionado»¹⁰.

En relación con el entorno geográfico en que pueden estar situados los inmuebles que se computen para calificar al sujeto titular como gran

⁹ Así lo denuncia, cuestionando que los criterios utilizados puedan superar un juicio de razonabilidad, E. CORDOBÉS MILLÁN, «Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge: afectació als contractes d'arrendament d'habitatge i novetats de 2024 sobre declaració de ZMRT i índex de preus de lloguer», en VÁZQUEZ ALBERT, D. (dir.), ARNAIZ RAMOS, R. y PONCE SOLÉ, J. (coords.), *La ley por el derecho a la vivienda. Balance de un año de aplicación*, Revista Jurídica de Catalunya-Tirant Lo Blanch, 2024, p. 195. También crítico, entre otros, F.J. JIMÉNEZ MUÑOZ, «El régimen de los grandes tenedores de viviendas en la ley por el derecho a la vivienda», *La Ley Derecho de Familia: Revista jurídica sobre familia y menores*, núm. 41, 2024, pp. 388-426.

¹⁰ En la «Memòria per a la declaració de determinats municipis de Catalunya com a zona de mercat residencial tensionat d'acord amb la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge» (versió consolidada a 13 de març de 2024), del Departament de Territori, Secretaria d'Habitatge de la Generalitat de Catalunya, se declara: «Segons els diferents estudis de l'Observatori Metropolità de l'Habitatge sobre l'estructura i concentració de la propietat a Catalunya, el fet de reduir el nombre mínim d'habitatges per considerar també un gran tenidor a aquell titular de cinc o més habitatges augmentaria de forma notable el volum d'habitatges de lloguer subjectes al conjunt de mesures que preveu la Llei 12/2023. Concretament, els resultats del treball "Estructura i concentració de la propietat del parc de lloguer a Catalunya. 2020", determinen que un 7,7% de tots els habitatges de lloguer són de propietaris titular d'entre 6 i 10 habitatges.

De conformitat amb el que ha quedat exposat, resta justificat considerar grans tenidors de conformitat amb l'article 3.k), en relació amb els articles 18 i 19 de la Llei 12/2023 i als efectes de les previsions contingudes a dita norma i a l'article 17 de la Llei 29/1994, d'arrendaments urbans:

a) La persona física o jurídica que sigui titular de més de deu immobles urbans d'ús residencial o una superfície construïda de més de 1.500 m² d'ús residencial, excloent en tot cas garatges i trasters.

b) La persona física o jurídica propietària de cinc o més immobles urbans d'ús residencial situats dins de la declaració de zona de mercat residencial tensionat, la qual comprèn 140 municipis.

S'exceptuen els promotors socials definits a les lletres a) i b) de l'art. 51.2 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge».

tenedor, la Ley no lo aclara completamente, aunque el art. 3.k) ofrece alguna pista. En el entorno de zonas declaradas como ZMRT, el propio art. 3.k) LDV señala que, cuando la comunidad autónoma rebaje el número de inmuebles a considerar, el cómputo ha de hacerse teniendo en cuenta únicamente los inmuebles «ubicados en dicho ámbito». Esta última mención es importante, pues «sensu contrario», cuando se aplique el criterio general (más de diez inmuebles), habrá que entender que computan todas las viviendas situadas en territorio nacional.

Por esta interpretación se decantan los «Criterios orientadores aprobados por los Jueces de primera instancia de Barcelona, con motivo de la entrada en vigor de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, *por el derecho a la vivienda*»¹¹. En el criterio 8, se entiende que el entorno geográfico ha de ser diferente según se trate de la cifra genérica de más de diez inmuebles que establece la LDV o se haya rebajado este número a cinco o más inmuebles al declararse como tensionada alguna zona por la comunidad autónoma competente. Para hacer el cómputo general de titularidad de «más de diez inmuebles» se tendrán en cuenta todos los ubicados en territorio nacional del Estado. En cambio, cuando deba hacerse el cálculo con la referencia que resulte de la declaración de entorno de mercado residencial tensionado («cinco o más inmuebles urbanos») se atenderá, hasta el límite de diez, solo a aquellos que estén ubicados en dicho ámbito. Para justificar el criterio, se aduce que, en el caso del cómputo de más de diez inmuebles para el concepto general de gran tenedor, hay que estar a la implantación geográfica de la norma, que es de ámbito estatal. Además, se trata del mismo criterio seguido en el art. 5.9.b) de la Ley del Parlament de Catalunya 24/2015, de 29 de julio.

Hay otra cuestión que merece aclaración respecto del ámbito territorial de aplicación. El art. 3 LDV advierte que la lista de definiciones que contiene lo son «[a] los efectos de lo dispuesto en esta ley, y en tanto no entre en contradicción con las reguladas por las administraciones competentes en materia de vivienda, en cuyo caso, y a los efectos de su regulación, prevalecerán aquellas» [*la cursiva es mía*], idea en la que se insiste también en el Preámbulo de la LDV. La STC 79/2024 arroja luz sobre la declaración de este inciso y otros similares. El Tribunal Constitucional, tras señalar, con referencia a las limitaciones de la renta vinculadas a la condición de gran tenedor y a la ubicación en zonas de mercado residencial tensionado, que no pueden «considerarse invasivas de las competencias autonómicas, pues corresponde a las facultades del

¹¹ Disponibles en: https://www.icab.es/export/sites/icab/galleries/documents-contingut-generic/Unificacion-Criterios-Ley-Vivienda_Version-definitiva.pdf (última consulta el 24.08.2024). Ofrece un análisis de estos criterios, con perspectiva procesal, R. GARCÍA CENICEROS, «Ley 12/2023, de 24 de mayo por el derecho a la vivienda: Aspectos procesales. Criterios orientadores de los jueces de primera instancia de Barcelona de 29 de junio de 2023», *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 3, Doctrina, 2023, pp. 627-656.

legislador determinar a qué desea vincular la aplicación del régimen que diseña», añade: «Que este dependa de que el arrendatario sea un gran tenedor o que la vivienda se encuentre en una zona declarada como de mercado residencial tensionado, *en los exclusivos términos de la Ley 12/2023 y sin considerar eventuales figuras similares creadas por la legislación autonómica*, en nada afecta a las competencias de las comunidades autónomas, que *podrán seguir creando figuras análogas, a las que no les serán aplicables esas modulaciones por designio expreso del legislador estatal, que no impone por ello las suyas a las comunidades autónomas*» [la cursiva es mía] —FJ 9—. Lo que viene a decir el Tribunal es que el hecho de que una ley estatal regule limitaciones de renta asociadas al carácter de gran tenedor o la ubicación de la vivienda en ZMRT, según definición o regulación de tales conceptos por la propia normativa estatal, no invade competencias autonómicas porque no excluye que las comunidades autónomas puedan establecer «figuras similares» en sus respectivos territorios. Pero, atención, «figuras similares» no debe interpretarse como limitaciones de renta similares, porque ya en sentencias del Tribunal Constitucional como la STC 37/2022 sobre la legislación catalana quedó excluida la competencia autonómica sobre este tipo de restricciones del precio del alquiler (sobre lo que volveré en el capítulo 3, § I). Por lo que la expresión «figuras similares» debe entenderse en el sentido de que las legislaciones autonómicas, en el marco de sus competencias, pueden definir zonas que consideren tensionadas o regular el concepto de gran tenedor de forma divergente a como lo hace la LDV, a los efectos de aplicar normativa autonómica que pueda referirse a otros aspectos y esté amparada por sus competencias, sin que estas alcancen a establecer limitaciones de la renta, pues este tipo de limitaciones se inscribe en la categoría de bases de las obligaciones contractuales, cuya regulación reserva en exclusiva al Estado el art. 149.1.8.^a, *in fine* CE.

En relación con la introducción de un concepto propio de gran tenedor, no del todo coincidente con el estatal, destaca la legislación catalana, que lo ha regulado, desde 2015, en normas tales como la Ley 24/2015, de 29 de julio, *de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética* (art. 5.9)¹²; Ley 4/2016, de 23 de diciembre, *de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial*¹³; o Ley 1/2023, de 15 de febrero, *de modificación de la Ley 18/2007, del derecho a la vivienda, y del libro quinto del Código civil de Cataluña, relativo a los derechos reales, al contemplar medidas urgentes para afrontar la inactividad de los propietarios en los casos de ocupación*

¹² BOE núm. 216, de 09.09.2015.

¹³ DOGC núm. 7276, de 29.12.2016, BOE núm. 15, de 18.01.2017.

*ilegal de viviendas con alteración de la convivencia vecinal*¹⁴. Las Resoluciones TER/800/2024, de 13 de marzo, y TER/2408/2024, de 1 de julio, por las cuales se declaran zonas de mercado residencial tensionado diversos municipios, de conformidad con la Ley estatal 12/2023, de 14 de mayo, se limitan, en ejercicio de la habilitación de la LDV, a extender la consideración como gran tenedor de viviendas a los efectos de la LDV a los titulares de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados dentro de la ZMRT. En cualquier caso, la eventual disparidad normativa —estatal y autonómica— acerca del concepto de gran tenedor de viviendas, constituirá, sin duda, un foco de inseguridad y litigiosidad.

Respecto del instante en que ha de concurrir la condición de gran tenedor, como señala Carrasco, esta se mide en el momento relevante del efecto de que se trate. «Para la prórroga del art. 10.2, cuando se produzca su devengo; para el aumento de renta del art. 36 Ley 6/2022,

¹⁴ BOE núm. 55, de 06.03.2023. Lo destaca A. FUENTES-LOJO RIUS, «Guía interpretativa...», *op. cit.* Subraya este autor cómo «el concepto de gran tenedor contenido en el art. 5.9 de la Ley catalana 24/2015 sobre la obligación de ofrecimiento de alquiler social a ocupantes de vivienda en situación de vulnerabilidad económica difiere del estatal en tanto que excepciona de dicha condición a (i) los promotores sociales; (ii) las personas físicas o jurídicas que tengan más de un 15 por 100 de la superficie habitable de la propiedad calificado como viviendas de protección oficial destinadas a alquiler; y a (iii) las entidades privadas sin ánimo de lucro que proveen de vivienda a personas y familias en situación de vulnerabilidad residencial. Y no menos importante, respecto de las personas físicas, establece que para tener la condición de gran tenedor debe uno ser titular de más de quince viviendas, y no de más de diez viviendas como declara la norma estatal». En cualquier caso, como señala el mismo autor, esta disparidad normativa —estatal y autonómica— sobre el concepto de gran tenedor de viviendas está generando un grave confusionismo e incipiente litigiosidad en los tribunales. Precisamente en aras de mitigar tal litigiosidad, se dictó un Acuerdo de Unificación de Criterios de las Secciones Civiles de la Audiencia Provincial de Barcelona, el 9 de febrero de 2024, considerando que el Instituto Catalán del Suelo y la Agencia Catalana de Vivienda no tienen la condición de grandes tenedores de vivienda en aplicación del concepto de gran tenedor contenido en el art. 5.9 de la Ley catalana 24/2015, no estando pues obligadas a realizar los trámites del art. 439.6 y 7 de la LEC con carácter previo a la interposición de una demanda de desahucio o de recuperación posesoria. Fuentes-Lojo Rius pone también sobre la mesa el primer precedente judicial sobre la cuestión: el Auto núm. 40/2024, de 29 de febrero, de la Audiencia Provincial de Barcelona, Sec. 13ª, que sigue la tesis del Acuerdo de Unificación y considera que es de aplicación el concepto de gran tenedor previsto en la Ley catalana 24/2015, no siendo óbice para ello que el art. 5.9 defina dicho concepto «a los efectos de esta ley», ni que el art. 439 de la LEC se remita a la definición contenida en la Ley 12/2023. El Auto declara que si el legislador catalán ha establecido una definición de gran tenedor de vivienda que matiza o difiere de la contemplada por el legislador estatal ha de prevalecer la definición autonómica sobre la estatal. Fuentes-Lojo Rius, conforme con este criterio, concluye: «para determinar si un propietario tiene la condición de gran tenedor de viviendas habrá que estar a la definición prevista por la normativa autonómica correspondiente en materia de vivienda, y en su defecto, por el art. 3.k) de la Ley 12/2023».

Como se aprecia, este Auto y la opinión del autor citado van mucho más allá de lo que, por mi parte, he defendido. En mi opinión debe aplicarse el concepto del art. 3.k) LDV en aquellas cuestiones que no pueden ser reguladas por las comunidades autónomas, como la limitación de la renta del alquiler por ser cuestión reservada, como veremos, en exclusiva a la competencia estatal *ex* artículo 149.1.8.ª, último inciso CE (cfr. STC 79/2024), o la materia procesal.

cuando se produzca su devengo; para el desahucio, cuando se interponga la demanda de desahucio. [...] La condición de gran tenedor no cristaliza al tiempo del contrato»¹⁵.

El art. 3.k) LDV, debido a su mala técnica, deja varios cabos sueltos, que dificultan su interpretación, con la consiguiente inseguridad jurídica¹⁶. Se pierde así la oportunidad de evitar problemas que ya planteaban los precedentes de la norma¹⁷. Los analizo a continuación.

*B) El alcance de la «titularidad» sobre el inmueble.
Tipos de derechos y situaciones de comunidad*

La LDV atribuye la condición de gran tenedor a la persona física o jurídica que sea «titular» de inmuebles urbanos de uso residencial más allá de cierto umbral de unidades o de superficie construida. No excluye del cómputo su vivienda habitual o segundas residencias. Pero deja sin aclarar a qué tipo de derecho se refiere esa titularidad: ¿solo al derecho de propiedad o también a otros diferentes? Tampoco determina si alcanza únicamente al titular pleno o incluye al que lo sea en comunidad (en sentido ordinario o romano o bajo otros esquemas, en especial, los de la comunidad de gananciales o similares).

En relación con el tipo de derecho, debe entenderse que la figura abarca la propiedad plena, pero también otros derechos reales que lleven aparejadas las facultades de uso y disfrute e impliquen el poder de arrendar, como puede ser un usufructo (con independencia de si existe uno o varios nudo propietarios); y excluido, cualquiera que no lo contenga (así, p. e., la nuda propiedad)¹⁸, por ser lo más ajustado a

¹⁵ En A. FUENTES-LOJO RIUS (coord.), «¿Puede una comunidad de bienes ser considerada gran tenedor?», *Actualidad Civil*, núm. 7, julio 2023.

¹⁶ Muestra de ello es la inclusión de algunas aclaraciones, sin fuerza vinculante, en los «Criterios orientadores aprobados por los Jueces de primera instancia de Barcelona, con motivo de la entrada en vigor de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda», antes citados. En relación con el concepto de gran tenedor, resultan relevantes los criterios 6 a 9, que se ofrecen a los efectos de aplicar los requisitos de procedibilidad y determinar si la parte demandante es gran tenedor o no.

¹⁷ Reales Decretos Ley 11/2020 y 15/2020. Así, E. CORDOBÉS MILLÁN, «Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge...», *op. cit.*, p. 195.

¹⁸ A favor de esta interpretación se han manifestado, entre otros, Carrasco, para quien, al no especificar la LDV que tenga que ser titular del derecho de propiedad, podría serlo de otro derecho que le permitiera arrendar. (Á. CARRASCO PERERA, «El arrendador “gran tenedor” de inmuebles residenciales», *GA-P*, julio 2023, p. 2); CORDOBÉS MILLÁN, «Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge...», *op. cit.*, p. 196; y en «Llei 12/2023 de 24 de maig, pel dret a l'habitatge: afectació als contractes d'arrendament», *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 3, Doctrina, 2023, p. 601; o M. SERRA I CAMÚS, «Grans tenidors y copropietat», en VÁZQUEZ ALBERT, D. (dir.), ARNAIZ RAMOS, R. y PONCE SOLÉ, J. (coord.), *La ley por el derecho a la vivienda. Balance de un año de aplicación*, Revista Jurídica de Catalunya-Tirant Lo Blanch, 2024, pp. 168-169. En cambio, restringen el concepto a los plenos propietarios, A. TORRES LÓPEZ,

la *ratio legis* de la norma. En este sentido se inclinan los «Criterios orientadores aprobados por los jueces de primera instancia de Barcelona», a los que antes aludía¹⁹. En el criterio 6, se establece que, al hacer la suma del número de inmuebles que determinan la condición de gran tenedor, se computarán las titularidades de derechos reales que impliquen por sí solas la facultad de uso y disfrute del inmueble, o la posibilidad —se añade— de hacer actos de administración ordinaria sobre el mismo (esto último apunta a los supuestos de comunidad a los que luego me referiré). En concreto, se especifica que se incluirán en el cálculo las situaciones de usufructo. Para justificar esta conclusión, se aduce que el concepto de «titularidad» no es sinónimo de la plena propiedad del 100 por 100 de un inmueble, debiendo adoptarse un criterio que compatibilice el derecho a la tutela judicial efectiva y la protección a las familias vulnerables. Además, hay que considerar que, entre los requisitos de admisibilidad exigibles al gran tenedor, se incluye la obligación de acudir a un trámite previo de conciliación o intermediación en caso de ocupantes vulnerables. Para que ese trámite pueda tener sentido y sea eficaz, y la parte actora pueda alcanzar algún compromiso con la demandada, es preciso que su titularidad abarque una posibilidad real de uso y disfrute del inmueble, o de administración ordinaria del mismo.

En otro orden de cosas, suscitan dudas los supuestos de comunidad, sin que exista una posición unánime en la doctrina. Son varias las cuestiones que demandan respuesta. En primer lugar, hay que determinar si a los efectos de ser calificado como gran tenedor se computan y en qué medida los inmuebles de los que una persona sea cotitular. Se han mantenido opiniones de lo más diversas. En los criterios orientadores de los Jueces de primera instancia de Barcelona, antes citados, se estima que, en el caso de titularidades compartidas, se incluirán en el cómputo las propiedades de una parte alícuota superior al 50 por 100. Concuerda este porcentaje con la mayoría necesaria según el art. 552-7 CCCat para adoptar actos de administración ordinaria. Si el criterio se traslada a las situaciones de comunidad ordinaria regidas por el Código Civil, el citado argumento remitiría al art. 398 CC cuando establece que para la administración y mejor disfrute de la cosa común serán obligatorios los acuerdos de los partícipes que representen la mayor cantidad de los intereses que constituyan el objeto de la comunidad, por tanto, también más del 50 por 100. En suma, si una persona fuese titular de una cuota

«Los arrendamientos de vivienda tras la ley por el derecho a la vivienda», *Otrosí. Revista del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid*, 26.05.2023, <https://www.otrosi.net/arrendamientos-ley-por-el-derecho-a-la-vivienda/>; o B. COSTAS DE VICENTE, «¿Cuáles son las consecuencias de la Ley por el derecho a la vivienda después de un año?», SEPÍN, 20.05.2024, <https://blog.sepin.es/consecuencias-ley-derecho-vivienda>.

¹⁹ Estos criterios no tienen carácter vinculante (art. 264.3 LOPJ), pero cumplen una importante función en pro de la seguridad jurídica y la contención de la litigiosidad.

superior al 50 por 100 sobre una vivienda computaría como una unidad a los efectos de contar el número de inmuebles de su titularidad necesarios para ser considerado gran tenedor. No se especifica, pero parece que tanto valdría una cuota en una comunidad de propietarios, como de usufructuarios. Los jueces de Barcelona vinculan así el criterio con la legitimidad para adoptar acuerdos de administración ordinaria, entre los que se incluye el de arrendar. La consideración exclusiva de las cotitularidades en porcentaje superior al 50 por 100 lo sería a los efectos de considerar el inmueble en el cómputo de unidades de las que hay que ser titular para ser calificado como gran tenedor en zonas declaradas de mercado tensionado (más de diez, o a partir de cinco cuando así lo establezca la comunidad autónoma). En cambio, cuando esta calidad se alcance por ser titular de una superficie de más de 1 500 m², en el caso de titularidades compartidas se deberá hacer el cálculo teniendo en cuenta las partes alícuotas, incluyendo todas las fincas sobre las que se tenga alguna cuota de participación por mínima que sea esta (se calcula el porcentaje de superficie equivalente a la cuota)^{20 21}. Lo anterior no oculta que, incluso en las comunidades ordinarias, no será difícil eludir el criterio del porcentaje constituyendo o modificando comunidades en que ningún comunero supere esa cuota (sin perjuicio de que entre a operar, llegado el caso, el criterio de la superficie). Finalmente, puede plantear problemas la constitución de arrendamientos de larga duración, que suelen considerarse como actos de administración extraordinaria sujetos a un régimen de unanimidad y no al de mayorías del art. 398 CC.

Otros autores, en cambio, defienden que los supuestos de cotitularidad (muy abundantes como consecuencia, en especial, de transmisiones sucesorias) son irrelevantes a los efectos de ser considerado gran tenedor e interpretan restrictivamente el art. 3.k) LDV, en el sentido de abarcar tan solo supuestos de titularidad plena. Esta última interpretación parece contraria al espíritu y finalidad de la norma.

En cualquier caso, puede observarse cómo el criterio del porcentaje superior al 50 por 100 no resuelve los supuestos de inmuebles gananciales. En este ámbito, la cuestión se complica ante la falta de personalidad jurídica de la sociedad de gananciales unida a la inexistencia de cuotas en el sentido romano correspondiendo una titularidad igual

²⁰ A la hora de hacer el cálculo de los 1 500 metros cuadrados, el criterio propuesto sigue, por analogía, el adoptado por el legislador catalán en el art. 5.9.d) de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética (DOGC núm. 6928, de 05.08.2015, BOE núm. 216, de 09.09.2015) —artículo modificado por el art. 136 de la Ley 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente (BOE núm. 155, de 02.06.2020)—.

²¹ CORDOBÉS MILLÁN, «Llei 12/2023, de 24 de maig...», *op. cit.*, p. 196, opina que este criterio, aplicable en la Comunidad Autónoma de Cataluña, no tiene por qué extrapolarse al ámbito estatal.

a ambos cónyuges sobre la masa de bienes comunes (todos —los dos cónyuges— son dueños de todo). Tal circunstancia, ¿impedirá considerarlos grandes tenedores mientras no se supere la extensión de 3 000 m² (1 500 m² por cada uno de los cónyuges)? Vamos a suponer, por ejemplo, que forman parte de la sociedad de gananciales veinticinco pisos de 120 metros cuadrados construidos cada uno (3 000 metros cuadrados en total) ubicados en ZMRT. Por superficie no se alcanza la cifra crítica de más de 1 500 metros cuadrados por titular (dos cónyuges, dos titulares). Si se imputara a la sociedad de gananciales la titularidad, se superaría con creces el número crítico de inmuebles. Pero carece de personalidad jurídica. Si se aplica, por analogía, un criterio paralelo al de los jueces de primera instancia de Barcelona para la comunidad ordinaria, computando como unidad las cuotas superiores al 50 por 100, es algo que, por definición, nunca se dará en la sociedad de gananciales, igual que no se daría en comunidades ordinarias de bienes entre dos personas con igual porcentaje. Pero la diferencia de trato con plenos propietarios o con comuneros en otras comunidades que sí superasen ese porcentaje aun cuando estuviéramos hablando de un número muy inferior de viviendas (cinco o seis, p.e.), es patente y poco equitativa. Además, hay que considerar que si se liquidara la sociedad de gananciales adjudicando el mismo número de inmuebles a uno y otro cónyuge (no tendría por qué ser así en la práctica, entre otras cosas porque puede haber otros bienes gananciales) estos superarían claramente el número crítico de inmuebles para ser considerados grandes tenedores. Parece razonable defender que, vigente la sociedad de gananciales (o en situación de comunidad postganancial), haya que dividir el número de inmuebles entre dos a efectos de computar el número crítico para ser gran tenedor, para evitar esas situaciones discriminatorias a las que antes me refería y con base en una interpretación teleológica. Sea como sea, la litigiosidad, de nuevo, está servida. También puede plantear dudas la comunidad de herederos, antes de que se haya procedido a la partición y correspondiente adjudicación de los bienes. Sería recomendable la modificación de la norma para aclarar estas cuestiones.

En cuanto al criterio de la superficie²², se trata de metros cuadrados construidos, no útiles, tal y como determina de modo expreso el precepto, siguiendo el antecedente constituido por los Reales Decretos-ley 11/2020 y 15/2020.

²² Carrasco Perera hace ver, con perspectiva crítica, que «si una persona física (o una comunidad matrimonial) habita con sus seis hijos en una vivienda habitual propia que, sumada en metros cuadrados a otra vivienda que destina a alquiler, supera en conjunto los 1 500 metros cuadrados, aquella es gran tenedor de esta vivienda alquilada». De hecho —añade, calificando la norma de absurda— que una persona o unidad familiar es ya gran tenedora por el hecho de habitar una vivienda superior a 1 500 metros cuadrados (cualquier otra que quiera alquilar ya lo hará como gran tenedora). CARRASCO, «El arrendador...», *op. cit.*, p. 1.

La norma excluye del cómputo, de modo explícito, los garajes y trasteros. Nada se dice de terrazas, por lo que, si son elemento privativo, habrá que incluirlas, pudiendo defenderse que no se haga cuando se trate de elementos comunes de uso privativo, aunque la cuestión es discutible.

Se ha planteado igualmente la duda de si, cuando sobre un mismo inmueble exista una cotitularidad entre una o varias personas consideradas grandes tenedores y otra u otras que no lo son, afecta la condición de la primera o primeras al resto. La respuesta debe ser negativa si el sujeto que no es gran tenedor desea alquilar otro inmueble de su propiedad o sobre el que le corresponda el uso y disfrute. En cuanto al arrendamiento del bien ostentado en comunidad entre un gran tenedor (o varios) y otro u otros que no lo sean, podría atenderse al criterio del porcentaje para llegar a una solución. Pero, entonces, cabría decir que no es tanto que la condición de gran tenedor de uno o varios comuneros afecte al resto, sino que esta condición afectará a los términos en que se puede arrendar ese inmueble concreto (así, la eventual limitación de la renta o las prórrogas forzosas) o, en su caso, ejercitar la acción de desahucio por falta de pago²³.

C) *Persona física o jurídica. Sociedades y comunidades sin personalidad jurídica*

El art. 3.k) LDV atribuye la condición de gran tenedor a la persona física o jurídica (no sus socios²⁴). Esta regla sugiere reflexiones de distinto tipo. En primer lugar, una de las cuestiones más debatidas por la doctrina se refiere al cuestionable acierto de englobar en la categoría

²³ MAGRO SERVET [en FUENTES-LOJO RIUS, A. (coord.), «¿Puede una comunidad de bienes ser considerada gran tenedor?», *Actualidad Civil*, núm. 7, julio 2023] considera sumamente injusto el perjuicio que debido a esta circunstancia se va a causar a muchas personas titulares de bienes en copropiedad cuando tengan la desgracia de que un copropietario sea, a su vez, gran tenedor por disponer de otros bienes que, considerados en su conjunto, le atribuyan tal carácter. Destaca, p. e., que aquellos sujetos, al ejercitar una acción de desahucio sobre el bien en copropiedad tendrán «que pasar por el auténtico calvario del requisito de procedibilidad fijado en el arts. 439. 6 y 7 LEC de obtener una serie de documentación previa respecto a la vulnerabilidad en este caso del deudor arrendatario y de la exigencia de someterse a un procedimiento de conciliación o mediación que resulta absolutamente desproporcionado, habida cuenta el auténtico sinsentido de un requisito que va a concluir, evidentemente, en sentido negativo, porque para la reducción o condonación de rentas ya permite la ley esa vía de la condonación sin necesidad de recurrir a un procedimiento de mediación. Además, la extensión del plazo temporal de cinco meses que dura este procedimiento previo al ejercicio de la acción judicial retrasa, obviamente, la tramitación del procedimiento al no poder presentarse la demanda de desahucio hasta tanto en cuanto se haya resuelto el conjunto de exigencias documentales que opera como requisito de procedibilidad antes de la presentación y admisión de la demanda, ya que en el caso de que no se aporten los mismos el letrado de la administración de justicia no admitirá la misma».

²⁴ Subraya Carrasco que gran tenedor lo será la persona jurídica que alcance la cifra, pero no sus socios, lo que entiende extensible a las sociedades civiles de comuneros (Á. CARRASCO PERERA, «El arrendador “gran tenedor”...», *op. cit.*, p. 2).

tanto a personas físicas como jurídicas y, en especial, dentro de estas, los fondos de inversión²⁵. Y a la gran diferencia que puede existir en un plano sociológico y económico entre quienes ostentan la titularidad de cinco inmuebles y quienes superan con mucha diferencia este número. Teniendo en cuenta que este amplio abanico de supuestos se ve afectado, en gran parte, por las mismas limitaciones, pueden calificarse de excesivas aquellas afirmaciones que vinculan indiscriminadamente las limitaciones a la renta de partida del alquiler en la LDV «a situaciones excepcionales de abuso de posición dominante y de retención de inmuebles y especulación en el mercado del alquiler»²⁶. Con una argumentación distinta, la resolución de 18 de julio de 2019 del Tribunal Federal alemán²⁷, sobre los controles de la renta del alquiler introducidos en el BGB, entiende, en cuanto el trato igualitario de los particulares y empresarios, que «los objetivos legislativos perseguidos por los topes de alquiler justifican la aplicación de un alquiler máximo independientemente de la importancia económica de los ingresos por alquiler para el propietario».

Como tendré ocasión de razonar en el capítulo 3, § 2.1.A), la atención, no ya al objeto sobre el que recae la propiedad o a la vulnerabilidad de los sujetos protegidos, sino a distintos «tipos de propietario» para imponerles, según categorías, más o menos restricciones, puede implicar distorsiones en el instituto de la propiedad privada²⁸. Para evitar reiteraciones, me remito a lo que allí se dirá.

También inquiere la doctrina si puede una comunidad de bienes, pese a carecer de personalidad jurídica, ser gran tenedora. La cuestión se plantea en relación con comunidades de bienes que operan en el tráfico inmobiliario de forma autónoma, y que se relacionan con el inquilino como unidad de imputación²⁹. Salas Carceller ofrece una respuesta basada en una interpretación teleológica del régimen especial que dispensa la LDV al «gran tenedor». Obedece a que se trata de alguien que está realizando una actividad económica caracterizada por la obtención de un rendimiento derivado de la titularidad de una pluralidad de viviendas. Si las personas jurídicas, entre ellas, las sociedades, pueden ser «grandes tenedores» no ve razón para que no lo sean «las sociedades sin personalidad jurídica o las llamadas

²⁵ Sobre los fondos de inversión, véase la crítica consideración de A. NOGUERA FERNÁNDEZ, «Introducción», *op. cit.*, p. 9 y pp. 16 y ss.

²⁶ La frase entrecomillada se ha extraído de LUCAS PARRÓN, *op. cit.*, p. 9.

²⁷ ECLI:DE:BVerfG:2019:lk20190718.1bvl000118.

²⁸ Lo destaca R. VERDERA SERVER, «“Pro Propietate”», *op. cit.*, p. 912.

²⁹ Precisamente esta es la cuestión que se debate en FUENTES-LOJO RIUS, A. (coord.), «¿Puede una comunidad de bienes...», *op. cit.*; debate en el que participan: Antonio Salas Carceller, Vicente Magro Servet, Ángel Carrasco Perera y Francisco Javier Arroyo Fiestas. Analizan también la cuestión, antes tratada, relativa a cómo deben computarse las cuotas para considerar a un sujeto gran tenedor.

comunidades de bienes, que en realidad lo son sobre cada uno de tales bienes, pues evidentemente en uno y otro caso se da la circunstancia de que la titularidad y la obtención de beneficios por la puesta en el mercado arrendaticio de una pluralidad de viviendas está también atribuida a un número de personas físicas que integran la sociedad o la comunidad de bienes, por lo que no cabe aplicar distinto criterio en cada caso»³⁰. Entiende que, por la misma razón, regirá igual criterio cuando la titularidad sea de la sociedad de gananciales. Por su parte, Carrasco, comienza destacando que la cuestión no es tan simple como afirmar que la comunidad de bienes carece de personalidad jurídica, porque, incluso habiéndose constituido como una sociedad civil abierta con personalidad separada, es muy débil la diversidad subjetiva de socio-comunero y sociedad civil. Una persona jurídica que alcanza la cifra crítica es un gran tenedor, pero no lo son sus socios. Esto rige, en principio, también para las sociedades civiles de comuneros. De forma que el socio-comunero que alquilara por su cuenta un inmueble propio no sería considerado gran tenedor al efecto de este contrato no comunal por el hecho de que el ente comunitario hubiera alcanzado la cifra crítica. Cosa diferente sería —dice— que la suma de sus propiedades exclusivas y el número de metros correspondientes a su cuota en las viviendas en comunidad superase 1 500 metros cuadrados³¹. Arroyo Fiestas³², por su parte, distingue entre aquellas comunidades de bienes que funcionan cual si fuesen sociedades por su finalidad y estructura (STS 469/2020, Sala 1.º, de 16 de septiembre) y el supuesto habitual, carente de personalidad jurídica, en que una comunidad de bienes se integre por una serie limitada de personas físicas como ocurre con los miembros de una comunidad hereditaria o cuando los cotitulares son los cónyuges, sin estructura, estatutos ni organización empresarial. En su opinión, no puede considerarse, siempre, gran tenedor a una comunidad de bienes por el mero hecho de que sea titular de la cifra crítica de inmuebles, sino que dependerá del número de viviendas, superficie y esencialmente del número de integrantes de la comunidad de bienes. Pone el siguiente ejemplo: comunidad de bienes entre cónyuges en régimen de separación de bienes, sobre ocho viviendas, ostentando cada uno de aquellos la cotitularidad del 50 por 100 (salvo pacto en contrario), por lo que en cómputo total (tras la extinción del condominio), ninguno tendría más de cuatro viviendas y, por tanto, no podría ser considerada la comunidad de bienes ni ellos, como grandes tenedores en zona tensionada (ni siquiera cuando la CA declarante de la ZMRT hubiera establecido la cifra crítica en cinco viviendas). En este hipotético caso —afirma— no puede considerarse la comunidad de bienes como un ente único, propietario de ocho viviendas, en cuanto no tiene

³⁰ *Id.*

³¹ *Id.*

³² *Id.*

personalidad jurídica. Ilustra su conclusión con un segundo ejemplo: si una persona física es dueña en pleno dominio de cuatro viviendas y de 1/7 parte de una quinta vivienda, no podría entenderse que es dueña de cinco viviendas. Habría que añadir que todo lo anterior se matizaría, lógicamente, con el criterio de la superficie. En relación con la sociedad de gananciales, me remito a lo señalado en el epígrafe anterior.

La práctica promete litigiosidad y no será extraño, incluso, encontrarse, cuando eventualmente llegue el momento, con distintos criterios en la jurisprudencia menor.

Se discute también si deben computarse conjuntamente las viviendas que son titularidad de varias sociedades que forman parte de un grupo empresarial³³.

D) *La noción de «inmueble urbano de uso residencial» en el art. 3.k) LDV*

Cuando el art. 3.k) LDV se refiere al inmueble urbano de uso residencial, ¿lo hace en sentido físico o funcional o en sentido registral? Se han propuesto varias interpretaciones. En los Criterios orientadores de los jueces de primera instancia de Barcelona antes citados (criterio 7) se interpreta el concepto de «inmueble de uso residencial» del art. 3.k) LDV, en sentido registral, no catastral ni físico. De este modo —se dice— computarán aquellas fincas identificadas como tales en el Registro de la Propiedad, aunque físicamente estén divididas en varios departamentos, y siempre que sean susceptibles de ser destinadas, en todo o en parte, a un uso residencial. Así, en el caso de una finca registral que consista en un edificio compuesto de varias viviendas y/o locales, bastará con que exista una parte susceptible de ser destinada a vivienda para que se incluya en el cómputo, aunque en todo caso contará como un único inmueble. La justificación que se ofrece es la siguiente: a la hora de determinar si el demandante es gran tenedor o no, el legislador adopta como criterio la aportación de una certificación del Registro de la Propiedad en la que conste la relación de propiedades de la parte actora³⁴. Por tanto —se concluye— el concepto de «inmueble de uso

³³ Carrasco entiende que «[n]o es gran tenedor una sociedad por el hecho de formar parte de un grupo societario que en conjunto alcanza la cifra crítica de la ley. No lo es una sociedad por el hecho de estar sujeta a relaciones de control horizontal con otras sociedades con las que comparte los mismos consocios, aunque no se trate propiamente de un grupo societario» (en A. FUENTES-LOJO RIUS, (coord.), «¿Puede una comunidad de bienes...», *op. cit.*).

³⁴ En los «Criterios orientadores aprobados por los Jueces de primera instancia de Barcelona, con motivo de la entrada en vigor de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda», el Criterio 9 se refiere a la certificación del Registro de la Propiedad. Se establece que para que la parte demandante pueda acreditar que no tiene la condición de gran tenedor, el concepto de «certificación del Registro de la Propiedad» no ha de identificarse con el concepto oficial de tal, ya que el mismo nunca incluiría una relación de inmuebles de las que una persona o

residencial» del art. 3.k) de la Ley ha de interpretarse en sentido registral, y no catastral, ni físico.

Por mi parte, creo que esta interpretación puede dar lugar a un trato discriminatorio con otras personas calificadas como grandes tenedores. Lo lógico conforme con la *ratio legis* de la norma y con el fin que se persigue sometiendo a los grandes tenedores a un régimen especial, es atender a un criterio funcional o físico y computar como unidad cada inmueble que constituya, por sí solo, una vivienda, lo que puede acreditarse por cualquier medio de prueba incluida la certificación del catastro, sin que sea necesario aportar certificación registral³⁵. La justificación de los jueces de Barcelona, atendiendo al tipo de evidencia a presentar es débil. Por otra parte, cuando la «finca registral» sea un edificio no sometido al régimen de propiedad horizontal que comprenda varias unidades destinadas a vivienda, esto quedará reflejado en la descripción registral en caso de estar inscrito. Además, la consideración de gran tenedor también debe operar respecto a inmuebles para uso residencial no inscritos en el Registro de la Propiedad (la inscripción no es obligatoria y tampoco es necesaria para arrendar el inmueble), por lo que atender a este criterio no parece idóneo.

E) *El riesgo de maniobras fraudulentas*

La doctrina ha puesto de relieve la conveniencia de controlar, en el régimen del gran tenedor, el riesgo de que a través de la creación de diversas sociedades con los mismos propietarios pueda evadirse la

entidad es titular. El requisito podrá entenderse cumplido mediante la aportación de una relación de inmuebles extraída de una nota del Servicio de Índices del Registro de la Propiedad. Como justificación, se aduce que «con la legislación vigente, puede presumirse que ningún Registrador de la Propiedad, ni ningún notario, certificará cuál es la relación de inmuebles titularidad de una persona o entidad. El Servicio de Índices constituye la única herramienta registral útil para poder conocer esta relación, que es la que en último término ha de interesar para determinar el concepto de gran tenedor». Esta aseveración merece una precisión. Cuando el interesado lo solicite, alegando un interés legítimo, se le facilitará un registro o nota de índices circunscrito al ámbito para el que lo haya solicitado: p. e., una oficina del RP concreta, localidad, provincia, comunidad autónoma o, incluso, a nivel nacional. Ahora bien, en esa nota no constará el derecho del que es titular esa persona; para obtener esta información habrá que acudir al Registro de la Propiedad correspondiente que se haya indicado en la nota o registro de índices y solicitar allí nota simple o certificado.

³⁵ Así lo considera también FUENTE- LOJO, «El concepto de gran tenedor persona física, las comunidades de bienes y las viviendas en copropiedad», *Revista Consell*, núm. 136, 18 septiembre 2023, pp. 28 ss. Igualmente, A. FUENTES-LOJO RIUS, «Guía interpretativa...», *op. cit.*, <https://diariolalei.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAEAMtMSb-F1CTEAAhNjQ0szC7WyIKLizPw827DM9NS8klSI3MSSktQiWz9HAF2eDnoqAAAAWKE>. En el mismo sentido, M. SERRA I CAMÚS, «Grans tenidors y copropietat», en VÁZQUEZ ALBERT, D. (dir.), ARNAIZ RAMOS, R. y PONCE SOLÉ, J. (coord.), *La ley por el derecho a la vivienda. Balance de un año de aplicación*, Revista Jurídica de Catalunya-Tirant Lo Blanch, 2024, pp. 168-169.

aplicación de estas normas³⁶. Pese a que la legislación estatal no lo haya previsto, constituiría un fraude de ley, aunque tal consideración puede verse entorpecida en la práctica cuando no coincidan todos los socios en las diversas sociedades que se constituyan.

En otro orden de cosas, entiendo que, ante la indefinición del tipo de derecho del que sea titular el sujeto sometido a la citada limitación, a que antes me refería, habrá que estar atentos también a posibles maniobras fraudulentas, p.e., transmitiendo el usufructo de algunas viviendas a personas físicas o jurídicas de confianza y reteniendo la propiedad de otras con el fin de sortear los límites. Los anteriores se unen a los problemas que pueden plantearse, ante la vaguedad de la Ley, cuando la titularidad lo es en comunidad ordinaria o de gananciales.

1.2. Zona de mercado residencial tensionado y obligaciones de información vinculadas a su declaración

Las zonas de mercado residencial tensionado o «zonas tensionadas», como habitualmente se las conoce, se caracterizan por presentar un especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población, de modo que el acceso en condiciones de mercado no resulta asequible para muchas personas.

El legislador estatal construye sobre las ZMRT, entendidas en el sentido del art. 18.1 LDV, gran parte de su opción legislativa para la protección del derecho a la vivienda. La STC 79/2024 entiende que este desarrollo legislativo se incardina dentro de la competencia que atribuye al Estado el art. 149.1.1.ª CE (y de las otras que en cada caso respalden las medidas concretas que dependen de la declaración de la zona de mercado tenso). El Tribunal Constitucional concluye que tales disposiciones de la LDV no vulneran las competencias de las comunidades autónomas pues, entre otras cosas, estas son libres de activar este régimen declarando la zona tensa o no hacerlo. Ahora bien, si deciden proceder a esta declaración (esto es, si impulsan el régimen a los efectos regulados en la LDV), deben acatar lo dispuesto en la Ley por el derecho a la vivienda (salvo, lógicamente, aquellos aspectos que puedan declararse inconstitucionales). Con esto último, entiende el Tribunal Constitucional que se respeta el carácter vinculante de las normas dictadas en ejercicio de la competencia regulada en el art. 149.1.1.ª CE, en cuanto la Ley 12/2023 establece un régimen jurídico indisponible en caso de ser activado.

Las administraciones competentes en materia de vivienda (hay que entender que las CCAA, aunque la LDV no lo especifica) pueden (no

³⁶ E. MOLINA ROIG, «Principales novedades sobre arrendamientos urbanos en la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda», *Actualidad Civil*, núm. 5, mayo 2023, p. 4.

están obligadas a hacerlo) declarar, «zonas de mercado residencial tensionado» (art. 18 LDV)³⁷, cuando concorra una de las siguientes circunstancias (art. 18.3 LDV)³⁸: Que la carga media del coste de la hipoteca o del alquiler, más los gastos y suministros básicos (en el presupuesto personal o de la unidad de convivencia), supere el 30 por 100 de los ingresos medios o de la renta media de los hogares; o que el precio de compra o alquiler de la vivienda haya experimentado en los cinco años anteriores a la declaración como área de mercado de vivienda tensionado, un crecimiento acumulado de al menos un 3 por 100 superior al porcentaje de crecimiento acumulado del índice de precios de consumo (IPC) de la comunidad autónoma correspondiente. Señala la DA Tercera de la Ley 12/2023 que tales circunstancias, dirigidas a la identificación de ZMRT, serán objeto de revisión a los tres años de la entrada en vigor de la Ley, para adecuarlas a la realidad y evolución del mercado residencial, sobre la base de la cooperación con las administraciones competentes en materia de vivienda.

Respecto del procedimiento, formal y reglado, a seguir para la declaración de ZMRT, debe incluir —sin perjuicio de los criterios y trámites que establezca en su caso cada una de las CCAA, a los efectos de la aplicación de las medidas específicas que se prevén en la Ley— los siguientes hitos: 1.º Una fase de «procedimiento preparatorio» dirigida a recabar información del mercado residencial de la zona (indicadores de precios de alquiler y venta de distintos tipos de vivienda y su evolución en el tiempo; indicadores de nivel de rentas de los residentes, etcétera). Se intenta medir el esfuerzo económico que exige disponer de una vivienda digna y adecuada. 2.º Un «trámite de información» en el que debe ponerse a disposición pública la información sobre la que se basa la declaración como ZMRT (incluida la distribución espacial de la población, la zonificación por oferta, precios y tipo de vivienda, etc.). 3.º Y, por último, «resolución motivada», fundamentada en deficiencias o insuficiencias del mercado de vivienda en la zona, en cualquiera de sus modalidades, para atender adecuadamente la demanda de vivienda

³⁷ Art. 18.1 Ley 12/2023: «Las Administraciones competentes en materia de vivienda podrán declarar, de acuerdo con los criterios y procedimientos establecidos en su normativa reguladora y en el ámbito de sus respectivas competencias, zonas de mercado residencial tensionado a los efectos de orientar las actuaciones públicas en materia de vivienda 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, de acuerdo con las diferentes necesidades territoriales».

³⁸ Molina Roig recuerda cómo inicialmente el Proyecto de Ley requería que se cumplieran ambos requisitos y que el crecimiento acumulado del IPC fuera de, al menos, cinco puntos. Esta modificación era necesaria para que la medida fuera proporcional con la realidad que ha experimentado el mercado y el incremento del IPC en el último año, pues de otra manera quedarían fuera casi todos los municipios fuertemente tensionados por la oferta insuficiente de vivienda en alquiler y las elevadas rentas de los existentes (E. MOLINA ROIG, «Principales novedades...», *op. cit.*, p. 3).

habitual a precio razonable según la situación socioeconómica de la población residente y las dinámicas demográficas, así como las particularidades y características de cada ámbito territorial. La resolución se comunicará a la Secretaría General de Agenda Urbana y Vivienda del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Se comprenderá que, según sean más o menos completos, fidedignos y actualizados los datos que se manejen y más o menos preciso su análisis, los resultados pueden incurrir en cierto grado de arbitrariedad. Por no hablar de las posibles discrepancias entre los recabados y la forma de analizarlos en distintas comunidades autónomas³⁹.

Además, la norma no especifica el ámbito territorial concreto — municipal o más amplio— que debe abarcar la declaración de entorno residencial tensionado⁴⁰. Las consecuencias prácticas de extenderlo más o menos son evidentes. Será muy diferente considerar gran tenedor al titular de entre cinco y diez inmuebles situados en una misma localidad o grupo de ellas, provincia o comunidad autónoma.

La declaración de un ámbito territorial como zona de mercado residencial tensionado «conllevará la redacción, por parte de la administración competente, de un plan específico que propondrá las medidas necesarias para la corrección de los desequilibrios evidenciados en su declaración, así como su calendario de desarrollo» (art. 18.4 LDV)⁴¹.

³⁹ Entiende CORDOBÉS MILLÁN, «Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge...», *op. cit.*, p. 199, que todas las CCAA deberían seguir la misma metodología de cálculo y bases de datos normalizadas y equivalentes para evitar discriminaciones. Denuncia que la Resolución TER/800/2024, de 13 de marzo (*DOGC*, núm. 9122, de 14.03.2024), modificó la Resolución TER/2940/2023, de 11 de agosto, (*DOGC*, núm. 8984, de 22.08.2023), cambiando la metodología de cálculo, sin ofrecer la posibilidad de presentar alegaciones.

⁴⁰ Así lo destaca Molina Roig, aunque señala que «cuando se reguló en Cataluña se estableció por municipios». De ello extrae como conclusión que, aunque la norma parece endurecer el concepto de gran tenedor, esto sólo será así para aquellos que concentren este patrimonio inmobiliario en un mismo municipio o ámbito al que se circunscriba tal declaración (E. MOLINA ROIG, «Principales novedades...», *op. cit.*, p. 4 y p. 8). Por su parte, CORDOBÉS MILLÁN, «Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge...», *op. cit.*, pp. 197 ss., tras advertir la deficiencia de la LDV en este punto, se pregunta si el término «zona» se refiere a municipios, comarcas, provincias, ciudades, barrios o calles. Entiende que, en Cataluña, la cuestión ha quedado resuelta —aunque no le convenza la solución— 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 publica la relación de zonas de mercado residencial tensionado que han sido declaradas en virtud del procedimiento establecido en el art. 18 LDV, en el primer trimestre de 2024, en que la zona declarada tensionada abarca un conjunto de 140 municipios de Cataluña. El número de municipios se amplió por la Resolución TER/2408/2024, de 1 de julio.

⁴¹ En la STC 79/2024 se declara infundada la alegación de extralimitación competencial del art. 18.4 LDV pues, conforme a él, es la Administración competente la que elaborará el plan específico de medidas de corrección que ha de seguir a la declaración de la zona tensionada. Nada predetermina el precepto sobre el tipo de plan, las medidas o su contenido, lo que salvaguarda, según entiende el Tribunal (con cita de la STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 7), el ejercicio de las competencias autonómicas.

Con carácter trimestral, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana aprobará una resolución que recoja la relación de zonas de mercado residencial tensionado que hayan sido declaradas. La vigencia de la declaración de un ámbito territorial como ZMRT será de tres años, con posibilidad de prórrogas anuales siguiendo el mismo procedimiento, si se mantienen los requisitos (art. 18.2.d) LDV). Obsérvese que se pueden ir encadenando prórrogas, lo que es relevante a la hora de valorar la posible vulneración del contenido esencial de la propiedad como veremos en los capítulos 3 y 4.

En el primer trimestre de 2024, se dictó la Resolución de 14 de marzo de 2024, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana, por la que se publica la relación de zonas de mercado residencial tensionado declaradas en virtud del procedimiento establecido en el art. 18 LDV, en el primer trimestre de 2024⁴², a la que siguió la Resolución de 8 de octubre de 2024, que incluía las ZMRT declaradas en el tercer trimestre del mismo año. Todas ellas se refieren a Cataluña, Comunidad Autónoma que ya ha publicado dos resoluciones de declaración de zona de mercado residencial tensionado⁴³. Conforme con la Resolución

En relación con la declaración de ZMRT, se considera igualmente constitucional el art. 15.1.e) LDV, que vincula a esta declaración la regla de que el suelo que en el municipio sea cedido por promotores y constructores de acuerdo con el art. 18.1 b) TRLSRU se destine «necesariamente a la construcción y gestión de viviendas sociales o dotacionales», con la única excepción de que «se acredite la necesidad de destinarlo a otros usos de interés social». La sentencia apela a otras anteriores que ya habían 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. 10.1 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.^a 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 [STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 8 A) b)]; doctrina que el Tribunal Constitucional entiende aplicable aquí, “respecto a la forma concreta en que deben integrarse en el patrimonio público de suelo las cesiones que derivan de la promoción y la edificación subsiguiente a la planificación (art. 18 TRLSRU). Lo que el precepto impugnado impone es, en principio, una vinculación de todo ese suelo a determinadas actuaciones públicas relacionadas con la vivienda asequible. Pero lo hace admitiendo su posible excepción, sin prefijar la acreditación de esta con un detalle excesivo” y solo “cuando en el ámbito del municipio se haya declarado una o varias zonas de mercado residencial tensionado” declaración que es siempre voluntaria para las comunidades autónomas» (cfr. art. 18.1 Ley 12/2023). En conclusión, el art. 15.1 e) LDV queda amparado por el art. 149.1.13.^a CE.

⁴² BOE núm. 66, de 15.03.2024 y BOE núm. 244, de 09.10.2024. Estarán vigentes, respectivamente, hasta el 16 de marzo de 2027 y el 10 de octubre de 2027.

⁴³ Resolución TER/800/2024, de 13 de marzo, por la que se modifica la Resolución TER/2940/2023, de 11 de agosto, por la que se declaran zona de mercado residencial tensionado 140 municipios (DOGC núm. 9122, de 14.03.2024) y Resolución TER/2408/2024, de 1 de julio, por la que se declara una nueva zona de mercado residencial tensionado formada por 131 municipios de Cataluña (DOGC núm. 9196, de 03.07.2024), ambas de acuerdo con la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, *por el derecho a la vivienda*.

TER/800/2024, de 13 de marzo y la Resolución TER/2408/2024, de 1 de julio, se considera gran tenedor en la zona tensionada, la persona física o jurídica que sea titular de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en dicha zona. Los municipios afectados aparecen referenciados en las normas. De su tenor literal se desprende que califican como zona tensionada el conjunto de estos municipios, no cada uno de ellos individualmente considerados, por lo que bastará con ser titular de cinco inmuebles distribuidos en cualesquiera de aquellos para ser estimado como gran tenedor⁴⁴. El periodo de vigencia de la zona tensionada es de tres años desde el día siguiente a la publicación de cada una de las resoluciones, de acuerdo con el artículo 18.2.d) LDV. Se prevé que, en el futuro, otras CCAA se sumen a la declaración de ZMRT⁴⁵.

En Galicia, se ha establecido la competencia del Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo para la declaración como ZMRT, previa solicitud del ayuntamiento interesado, de aquellos ámbitos territoriales en los que concurren los requisitos señalados en el art. 18 LDV, así como el procedimiento para llevar a cabo dicha declaración. Se regula todo ello en la Disposición adicional vigesimocuarta, intitulada «Competencia para la declaración de zonas de mercado residencial tensionado reguladas en la

⁴⁴ CORDOBÉS MILLÁN, «Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge...», *op. cit.*, pp. 197 ss., apunta que considerar Cataluña (en relación con la lista completa de municipios declarados tensionados) como una única ZMRT, como hace la Resolución de 14 de marzo de 2024, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana, es una decisión cuestionable ya que, *a priori*, los cálculos para determinar si se dan los requisitos exigidos por el art. 18 LDV se han efectuado por áreas municipales. Esta autora se cuestiona, además, si el análisis económico llevado a cabo por la Generalitat para la declaración de ZMRT cumple con las exigencias de proporcionalidad reguladas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre (art. 4.1), al haber utilizado datos de 2020, que no reflejan la realidad actual.

⁴⁵ En A. BATTIOLI, «Comunidades con zonas tensionadas para alquiler según la nueva Ley Vivienda», *Fotocasalife*, 11.03.2024 (disponible en: <https://www.fotocasa.es/fotocasa-life/sector/zonas-tensionadas-de-alquiler-en-la-nueva-ley-vivienda-cuales-son/>, consultado el 08.08.2024), se prevé que puedan proceder a esta declaración, en un futuro próximo, Asturias (donde se ha anunciado en la comparecencia parlamentaria sobre el proyecto del presupuesto para 2024 que se evaluará, a petición de los ayuntamientos, cuáles son los barrios que podrían ser declarados como zonas tensionadas —por lo que se sabe, al menos 13 de los 78 concejos asturianos pueden ser zonas tensionadas, según un estudio elaborado por el observatorio REGIOlab de la Universidad de Oviedo—); en Canarias, La Orotava y Las Palmas de Gran Canaria; Galicia (tras su negativa inicial, la Xunta de Galicia deja la puerta abierta a esta declaración, constando la petición, en este sentido, del Ayuntamiento de A Coruña y de otros municipios); Navarra (donde se pide tiempo para recabar datos, constituyendo una prioridad la elaboración de un mapa de zonas tensionadas); País Vasco (el Gobierno de Euskadi ya ha puesto a disposición de los Ayuntamientos un modelo para elaborar el diagnóstico y el plan de acción para la declaración de zonas tensionadas, identificando 41 municipios que cumplen con las condiciones para ser declarados ZMRT); Comunitat Valenciana (Héctor Illueca, vicepresidente segundo y Conseller de Vivienda y Arquitectura Bioclimática firmó en mayo la resolución para iniciar el proceso de declaración de zonas tensionadas, entra las que se encuentran las tres capitales de provincia —Valencia, Alicante y Castellón de la Plana— y otros 80 municipio; sin embargo, la alcaldesa Maria José Catalá rechaza la aplicación de esta medida para regular los precios del alquiler).

Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda», de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia⁴⁶. Esta DA se añade por el art. 9.2 de la Ley 10/2023, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas⁴⁷.

En el art. 19 LD (rubricado «Colaboración y suministro de información de los grandes tenedores en zonas de mercado residencial tensionado») se regula la obligación de los grandes tenedores de vivienda en las citadas zonas de prestar información sobre el uso y destino de las viviendas de su titularidad ubicadas en aquellas, a requerimiento de las administraciones competentes (CCAA), especificándose su contenido en el art. 19.3 LDV. Esta norma ha sido declarada parcialmente inconstitucional y nula por la STC, Pleno, 79/2024, de 21 de mayo. La STC (FJ 6) avala que, respecto de viviendas ubicadas en ZMRT pertenecientes a grandes tenedores, la LDV permita a las comunidades autónomas que lo deseen intensificar la obligación de información sobre uso y destino de sus viviendas allí situadas, por lo que concluye que el Estado, al dictar el art. 19.1 LDV, no se ha excedido en sus competencias. En cambio, sí que lo ha hecho al entrar, en el art. 19.3 LDV, en el detalle de la información concreta que deben suministrar los grandes tenedores a la administración en tales casos, por considerar excesiva la regulación de la información mínima a facilitar, ya que la determinación de este aspecto debe corresponder a las comunidades autónomas.

2. NUEVAS PRÓRROGAS FORZOSAS

2.1. Planteamiento

La duración mínima y las prórrogas forzosas, junto con el derecho de subrogación «mortis causa» de algunos familiares, son un mecanismo que utiliza la LAU para contribuir a la estabilidad en la tenencia de la vivienda por el inquilino. Tal y como recordaba el Comité DESC de Naciones Unidas, en su Observación General núm. 4⁴⁸, uno de los factores capitales para poder calificar la vivienda de adecuada, es la seguridad jurídica de la tenencia, con independencia del título por el que se ostente. El derecho a la vivienda no es solo derecho de acceso, sino también de permanencia.

En esta línea, la Ley estatal por el derecho a la vivienda, dentro de las denominadas «medidas de contención de precios en la regulación de los contratos de arrendamiento de viviendas», añade algunas prórrogas forzosas del arrendamiento adicionales a las que ya contemplaba la

⁴⁶ DOG núm. 141, de 24.07.2012, BOE núm. 217, de 08.09.2012.

⁴⁷ BOE núm. 39, de 14.02.2024.

⁴⁸ Véase la nota 144 (capítulo 1).

LAU, cuyo verdadero alcance solo se aprecia vinculado a la limitación de rentas durante el período prorrogado⁴⁹. A tal efecto, se incluyen dos números nuevos en el art. 10 LAR (numerados como 2 y 3; se mantiene el antiguo número 1 y el que hasta ahora era el 2, pasa a ser el 4)⁵⁰. Antes de entrar en su contenido, ha de advertirse que el nuevo régimen no tiene eficacia retroactiva, aplicándose a los contratos que se celebren con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley, salvo que las partes vinculadas por contratos anteriores acuerden someterse a las nuevas reglas, tal y como resulta de la DT cuarta de la Ley 12/2023. Se acentúa así la maraña legislativa de regímenes jurídicos diferentes aplicables a los arrendamientos de vivienda según su fecha.

⁴⁹ Como señala CARLÓN RUIZ, «La intervención...», *op. cit.*, p.2, aunque lo refiera a legislación anterior.

⁵⁰ El tenor del art. 10 LAR, que reproduzco para mayor claridad de la exposición, queda como sigue: «1. Si llegada la fecha de vencimiento del contrato, o de cualquiera de sus prórrogas, una vez transcurridos como mínimo cinco años de duración de aquel, o siete años si el arrendador fuese persona jurídica, ninguna de las partes hubiese notificado a la otra, al menos con cuatro meses de antelación a aquella fecha en el caso del arrendador y al menos con dos meses de antelación en el caso del arrendatario, su voluntad de no renovarlo, el contrato se prorrogará obligatoriamente por plazos anuales hasta un máximo de tres años más, salvo que el arrendatario manifieste al arrendador con un mes de antelación a la fecha de terminación de cualquiera de las anualidades, su voluntad de no renovar el contrato.

2. En los contratos de arrendamiento de vivienda habitual sujetos a la presente ley en los que finalice el periodo de prórroga obligatoria previsto en el art.9.1, o el periodo de prórroga tácita previsto en el art. 10.1, podrá aplicarse, previa solicitud del arrendatario, una prórroga extraordinaria del plazo del contrato de arrendamiento por un periodo máximo de un año, durante el cual se seguirá aplicando los términos y condiciones establecidos para el contrato en vigor. Esta solicitud de prórroga extraordinaria requerirá la acreditación por parte del arrendatario de una situación de vulnerabilidad social y económica sobre la base de un informe o certificado emitido en el último año por los servicios sociales de ámbito municipal o autonómico y deberá ser aceptada obligatoriamente por el arrendador cuando este 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*, salvo que se hubiese suscrito entre las partes un nuevo contrato de arrendamiento.

3. En los contratos de arrendamiento de vivienda habitual sujetos a la presente ley, en los que el inmueble se ubique en una zona de mercado residencial tensionado y dentro del periodo de vigencia de la declaración de la referida zona en los términos dispuestos en la legislación estatal en materia de vivienda, finalice el periodo de prórroga obligatoria previsto en el art. 9.1 de esta ley o el periodo de prórroga tácita previsto en el apartado anterior, previa solicitud del arrendatario, podrá prorrogarse de manera extraordinaria el contrato de arrendamiento por plazos anuales, por un periodo máximo de tres años, durante los cuales se seguirán aplicando los términos y condiciones establecidos para el contrato en vigor. Esta solicitud de prórroga extraordinaria deberá ser aceptada obligatoriamente por el arrendador, salvo que se hayan fijado otros términos o condiciones por acuerdo entre las partes, se haya suscrito un nuevo contrato de arrendamiento con las limitaciones en la renta que en su caso procedan por aplicación de lo dispuesto en los apartados 6 y 7 del art. 17 de esta ley, o en el caso de que el arrendador haya comunicado en los plazos y condiciones establecidos en el art.9.3 de esta ley, la necesidad de ocupar la vivienda arrendada para destinarla a vivienda permanente para sí o sus familiares en primer grado de consanguinidad o por adopción o para su cónyuge en los supuestos de sentencia firme de separación, divorcio o nulidad matrimonial.

4. Al contrato prorrogado, le seguirá siendo de aplicación el régimen legal y convencional al que estuviera sometido».

2.2. La nueva prórroga del art. 10.2 LAU

El núm. 2 del art. 10 LAU se refiere a los contratos de arrendamiento de vivienda habitual sujetos a la LAU en los que finalice el periodo de prórroga obligatoria previsto en el art. 9.1 LAU, o el periodo de prórroga tácita regulado en el art. 10.1 LAU. En tales casos podrá aplicarse, previa solicitud del arrendatario (no se especifica en qué forma y momento, aunque es lógico que se haga por escrito para facilitar la prueba, y siempre antes de que concluya el contrato), una prórroga extraordinaria por un periodo máximo de un año, en que se mantendrán los términos y condiciones (esto es, el contenido contractual) establecidos para el contrato en vigor. Sin embargo, no todo arrendatario tiene derecho a esta prórroga extraordinaria; sólo quien, en su solicitud, acredite (la carga de hacerlo la asume el inquilino) encontrarse en una situación de vulnerabilidad social y económica sobre la base de un informe o certificado emitido en el último año por los servicios sociales de ámbito municipal o autonómico⁵¹. La prórroga solicitada deberá ser aceptada obligatoriamente por el arrendador siempre que sea gran tenedor de vivienda de acuerdo con la definición establecida en la LDV, salvo que se suscriba entre las partes un nuevo contrato de arrendamiento.

2.3. La nueva prórroga del art. 10.3 LAU

Por su parte, el nuevo número 3 del art. 10 LAU opera con independencia de que el arrendador sea o no gran tenedor. Se aplica a los arrendamientos de vivienda habitual sujetos a la LAU cuando el inmueble se ubique en una zona de mercado residencial tensionado y mientras esté vigente tal declaración en los términos dispuestos en la legislación estatal en materia de vivienda. En tal supuesto, el art. 10.3 LAU establece que una vez finalizado el periodo de prórroga obligatoria previsto en el art. 9.1 LAU o el periodo de prórroga tácita «previsto en el apartado anterior», el arrendatario tiene derecho a solicitar que el contrato de arrendamiento se prorrogue de manera extraordinaria, por plazos anuales, por un periodo máximo de tres años, durante los cuales se seguirán aplicando los términos y condiciones (condiciones

⁵¹ V. MAGRO SERVET, «Análisis práctico...», *op. cit.*, subraya la disfunción que a su entender supone que se siga en este caso un trámite distinto al judicializado de desahucio por impago de rentas que la misma LDV prevé. En el caso de contratos de arrendamiento y prórroga es el inquilino el que deberá acreditar la situación de vulnerabilidad y no el arrendador, presentando un certificado de la Administración donde se le reconozca tal condición. Hubiera sido lógico establecer la misma regla en los procedimientos de desahucio por falta de pago, de modo que fuera el arrendatario demandado, al dársele traslado de la demanda, el que debiera buscar ese certificado y no ponerlo en el «debe» del demandante, como se hace (cfr. art. 439.6 LEC, según redacción por Ley 12/2023).

contractuales) establecidos para el contrato en vigor. Tal solicitud de prórroga extraordinaria debe ser aceptada de forma obligatoria por el arrendador, con las siguientes salvedades: 1) que las partes hayan acordado otros términos o condiciones; 2) que se haya suscrito un nuevo contrato de arrendamiento con las limitaciones en la renta que en su caso procedan por aplicación de lo dispuesto en el art. 17. 6 y 7 LAU; 3) o que el arrendador haya comunicado, conforme con lo establecido en el art. 9.3 LAU, la necesidad de ocupar la vivienda arrendada para destinarla a vivienda permanente para sí o sus familiares en primer grado de consanguinidad o por adopción o para su cónyuge en los supuestos de sentencia firme de separación, divorcio o nulidad matrimonial.

Aunque literalmente el nuevo art. 10.3 LAU se refiere a la hipótesis en que «finalice el periodo de prórroga obligatoria previsto en el art. 9.1 de esta ley o el periodo de prórroga tácita *previsto en el apartado anterior*», esta última alusión al «apartado anterior» no tiene sentido referida al art. 10.2 LAU (que no regula ninguna prórroga tácita sino la prórroga extraordinaria que he detallado en el epígrafe anterior), debiendo entenderse efectuada a la prórroga tácita del art. 10.1 LAU, a la que también remite el nuevo art. 10.2 LAU. Se trata de una confusa redacción del precepto.

2.4. Conclusiones

Recapitulando, la nueva prórroga del art. 10.2 LAU se aplica esté o no ubicado el inmueble en zona tensionada. Su duración máxima es de un año y resulta facultativa para el arrendatario, siempre y cuando acredite determinada situación de vulnerabilidad, y obligatoria para el arrendador solo en el caso de que sea gran tenedor. Mientras que la del art. 10.3 LAU rige en caso de inmuebles ubicados en zonas tensionadas con independencia de que el arrendador sea o no gran tenedor. Su duración máxima es de tres años (por plazos anuales). Y resulta facultativa para el arrendatario (vulnerable o no) y obligatoria para el arrendador con algunas salvedades.

Transcurridas las citadas prórrogas, en los casos en que tengan lugar, sigue funcionando la tácita reconducción en los términos de los arts. 1566 y 1581 CC. Ahora bien, en relación con la figura de la tácita reconducción hay una cuestión que no queda resuelta con claridad. Me refiero a aquellos contratos de arrendamiento celebrados con anterioridad a la Ley 12/2023, pero que se han renovado por tácita reconducción tras la entrada en vigor de esta. Como apunta un sector de la doctrina, tales contratos deberían quedar sometidos a la nueva normativa pues, conforme con la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, nace un nuevo contrato. Solución que hace extensiva al supuesto en que se prorroga el contrato existente por un pacto entre las partes que com-

porta un incremento de renta desproporcionado respecto al aumento de los costes de la vida desde que se firmó el contrato de arrendamiento sin que esta variación del precio se pueda justificar objetivamente⁵².

La doctrina discute si las dos prórrogas introducidas por la LDV en los nuevos apartados 2 y 3 del art. 10 LAU son o no acumulables⁵³. Como hemos visto, la prórroga del art. 10.3 LAU es más extensa y se refiere a un límite temporal de tres años como máximo. Si se hubiera aplicado la prórroga del art. 10.2 LAU, entiendo que, de ser operativa también la del art. 10.3 LAU, la primera habría consumido ya el primero de los años a los efectos de la segunda. Parece ello lo más adecuado a la *ratio legis* del límite temporal del art. 10.3 LAU. Pero es una cuestión —una más— en la que la Ley debería ser más clara.

Las novedades introducidas en el art. 10 LAU no han sido objeto de impugnación en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la LDV.

3. PAGO POR MEDIOS ELECTRÓNICOS

La LDV prioriza el pago por medios electrónicos, con independencia del montante de la renta. Conforme con el nuevo art. 17.3 LAU, «[e]l pago se efectuará a través de medios electrónicos. Excepcionalmente, cuando alguna de las partes carezca de cuenta bancaria o acceso a medios electrónicos de pago y a solicitud de esta, se podrá efectuar en metálico y en la vivienda arrendada»⁵⁴. No se trata únicamente de buscar una adecuación con los avances tecnológicos característicos de

⁵² E. MOLINA ROIG, «Principales novedades...», *op. cit.*, p. 5. En el último caso apuntado entiende que existe *animus novandi*, pues estamos ante un cambio sustancial del objeto del contrato. Sería conveniente —dice— que se incluyera esta precisión en la norma, para evitar conflictos entre las partes en su aplicación, como realizaba la Disposición transitoria de la Ley 11/2020 en Cataluña, al establecer que «en caso de novación del contrato con posterioridad a la declaración del área como área con mercado de vivienda tenso, siempre que suponga una ampliación de la duración del contrato o una modificación de la renta, se aplicará lo establecido en la presente ley», haciendo además, mención expresa a los efectos de la tácita reconducción».

⁵³ En contra, CORDOBÉS MILLÁN, «Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge...», *op. cit.*, p. 215, para quien la aplicación de una de las prórrogas extraordinarias impide aplicar la otra en el futuro.

⁵⁴ En su versión anterior, el art. 17.3 disponía: «El pago se efectuará en el lugar y por el procedimiento que acuerden las partes o, en su defecto, en metálico y en la vivienda arrendada».

En relación con la nueva norma, no falta quien subraya que no acaba de entenderse jurídicamente la exigencia de que el arrendador sea el que deba ir al domicilio arrendado a cobrar, cuando si no paga el arrendatario incurre en causa de resolución del contrato y debe ser él quien acredite el pago, con lo que en caso de no querer pagar por transferencia e instar al arrendador a que vaya a cobrar a su casa alquilada, si este no va lo único que supone es que el arrendatario no acreditará el pago y resultará difícil probar que el arrendador se negó a ir a cobrar, salvo prueba del arrendatario de envío al arrendador de un correo electrónico a tal efecto (V. MAGRO SERVET, «Análisis práctico...», *op. cit.*).

la sociedad actual, sino de prevenir comportamientos defraudatorios que puede propiciar el pago en efectivo⁵⁵. La posible brecha digital que afecta a determinados colectivos —p. e., personas de avanzada edad— se salva con la excepción que contiene el último inciso de la norma. Cosa distinta es el uso torticero que, por parte de algunas personas, pueda hacerse de esta salvedad. O la práctica contraria a la Ley, muy extendida en España, de cobrar «suplementos» a la renta en metálico no declarados a la Hacienda Pública, cebando el nutrido mercado opaco de alquiler⁵⁶. Esta última cuestión excede, con mucho, de la relativa a los medios de pago y puede verse intensificada a raíz de los límites a la renta derivados de la nueva normativa, que serán analizados en el epígrafe siguiente.

Si el arrendador reside en otro municipio y se pacta en el contrato que se pagará al contado, acaso pueda estipularse que los gastos de desplazamiento del arrendador los satisfará el arrendatario⁵⁷. También podrá apoderarse a otra persona para recibir el pago.

4. LÍMITES A LA RENTA DE PARTIDA DEL ALQUILER

A partir de los conceptos de zona de mercado residencial tensionado y gran tenedor, entretejiendo uno con otro, se agregan dos nuevos números al art. 17 LAU (números 6 y 7), de inspiración marcadamente intervencionista, en los que se regulan límites imperativos a las rentas de partida del alquiler en algunos supuestos (acotados temporal y espacialmente), que el legislador presenta como excepcionales. La finalidad es conceder a las administraciones competentes el tiempo necesario para poder compensar el déficit de oferta o corregir con otras políticas de vivienda las carencias de las zonas declaradas de mercado residencial

⁵⁵ En línea con la Ley 7/2012, de 29 de octubre, *de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude*. Véase también la Ley 11/2021, de 9 de julio, *de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016*, cuyo art. 18 modificó la Ley 7/2012. La ley 11/2021 ya suponía que, en los casos de arrendadores empresarios o profesionales y rentas arrendaticias superiores a 1 000 euros, se excluía el pago en metálico. El nuevo art. 17.3 LAU, en cambio, se aplica a cualquier arrendador, sea o no profesional, con independencia del montante de la renta. No faltan voces críticas frente a esta nueva regla. Puede encontrarse una síntesis de los argumentos, de corte liberal, en J. L. MORENO GÓMEZ, «¿Por qué la ley de vivienda limita los pagos en efectivo en el alquiler?», *El Confidencial*, 16/05/2023, https://blogs.elconfidencial.com/economia/tribuna/2023-05-16/ley-vivienda-limita-pagos-efectivo-alquiler-pisos_3629679/

⁵⁶ Conforme con el Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda (GESTHA), en España hay cerca de 1,28 millones de arrendamientos no declarados, lo que se traduce en un 40,8 por 100 del total; es decir, cuatro de cada diez alquileres. Fuente: <https://www.gestha.es/index.php?seccion=actualidad&num=1405#:~:text=Los%20últimos%20datos%20de%20los,10%20alquileres%20no%20se%20declaran.>

⁵⁷ V. MAGRO SERVET, «Análisis práctico...», *op. cit.*

tensionado (cfr. Preámbulo LDV)⁵⁸. Es una cuestión sumamente sensible en la medida en que afecta a la propiedad privada y a la libertad de empresa. En este punto, la Ley estatal por el derecho a la vivienda se ha inspirado en la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, *de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda*⁵⁹, que fue declarada inconstitucional por falta de competencia, en su mayor parte, por la STC 37/2022, de 10 de marzo de 2022⁶⁰, a la que siguió la STC 57/2022, de 7 de abril⁶¹ (afectada por una pérdida parcial del objeto del recurso al dictarse con carácter previo la STC 37/2022). Tendré oportunidad de analizar estos pronunciamientos y las razones de la declaración de inconstitucionalidad de la Ley catalana en el capítulo siguiente⁶².

Las prescripciones del nuevo art. 17.6 LAU rigen en zonas de mercado residencial tensionado⁶³. Se formula una regla general y tres excepciones. Como regla general⁶⁴, la renta del nuevo contrato no puede exceder de la última renta de contrato de arrendamiento vigente en los últimos cinco años, una vez actualizada, y sin que se puedan repercutir al arrendatario cuotas o gastos que no estuviesen recogidas en el contrato anterior, con el fin de evitar el incremento indirecto de rentas (interpretando un sector de la doctrina que en el concepto de «cuotas o gastos» no quedan comprendidos y, por tanto, podrán repercutirse el

⁵⁸ Conecta este tipo de instrumentos con otro de los rasgos inexcusables para que una vivienda pueda reputarse adecuada según el Comité DESC de Naciones Unidas, en su Observación General núm. 4: gastos soportables y asequibilidad.

⁵⁹ DOGC núm. 8229, de 21.09.2020, BOE núm. 258, de 29.09.2020.

⁶⁰ BOE núm. 84, de 08.04.2022. Resuelve el recurso de inconstitucionalidad 6289-2020, interpuesto por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso contra los arts. 2, 3.2, 3.3, 3.4, 6, 7.1, 15.1, 16.2 y 18 y las disposiciones adicionales primera y cuarta de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda.

⁶¹ BOE núm. 113, de 12.05.2022. Resuelve el recurso de inconstitucionalidad 4203-2021, interpuesto por el presidente del Gobierno contra los arts. 1, 6 a 18, las disposiciones adicionales primera a cuarta, la DT primera y la DF cuarta, letra b), de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre.

⁶² Capítulo 3, § 1.

⁶³ Se aplica a los contratos de arrendamiento de vivienda sujetos a la Ley 12/2023 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 citada Ley.

⁶⁴ Art. 17.6 LAU: «[...] la renta pactada al inicio del nuevo contrato no podrá exceder de la última renta de contrato de arrendamiento de vivienda habitual que hubiese estado vigente en los últimos cinco años en la misma vivienda, una vez aplicada la cláusula de actualización anual de la renta del contrato anterior, sin que se puedan fijar nuevas condiciones que establezcan la repercusión al arrendatario de cuotas o gastos que no estuviesen recogidas en el contrato anterior».

IBI y otros tributos o tasas⁶⁵). Las tres salvedades constituyen supuestos —no siempre de fácil acreditación— en que cabe elevar la renta como máximo en un 10 por 100 (nunca de forma cumulativa, aunque concurren varias de ellas). Atienden a la realización de ciertas obras o a la duración del contrato. Son las siguientes: cuando en los dos años anteriores a la fecha del contrato hayan finalizado ciertas obras de rehabilitación que se describen por referencia al art. 41 del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas⁶⁶ (art. 17.6.a LAU), u otras en que se haya acreditado un ahorro de energía primaria no renovable del 30 por 100 (art. 17.6.b LAU) o que hayan supuesto la mejora de la accesibilidad (art. 17.6.c LAU); y en caso de que la duración del contrato sea de diez o más años —por fijación inicial o prórroga voluntaria del arrendatario— (art. 17.6.d LAU)⁶⁷.

⁶⁵ Así, CORDOBÉS MILLÁN, «Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge...», *op. cit.*, p. 202, nota 24, para quien la alusión a cuotas o gastos generales del inmueble no comprende tributos o tasas, que, además, se regulan de forma separada en el art. 20 LAU. En la nota 30 (p. 204) añade que lo mismo cabe entender en relación con el supuesto del art. 17.7 LAU (renta máxima determinada por la aplicación del sistema de índice de precios de referencia).

⁶⁶ Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y se modifica el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero (BOE núm. 78, de 31.03.2007).

⁶⁷ Art. 17.6 LAU: «[...] Únicamente podrá incrementarse, más allá de lo que proceda de la aplicación de la cláusula de actualización anual de la renta del contrato anterior, en un máximo del 10 por ciento sobre la última renta de contrato de arrendamiento de vivienda habitual que hubiese estado vigente en los últimos cinco años en la misma vivienda, cuando se acredite alguno de los siguientes supuestos:

a) Cuando la vivienda hubiera sido objeto de una actuación de rehabilitación en los términos previstos en el apartado 1 del artículo 41 del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que hubiera finalizado en los dos años anteriores a la fecha de la celebración del nuevo contrato de arrendamiento.

b) Cuando en los dos años anteriores a la fecha de la celebración del nuevo contrato de arrendamiento se hubieran finalizado actuaciones de rehabilitación o mejora de la vivienda en la que se haya acreditado un ahorro de energía primaria no renovable del 30 por ciento, a través de sendos certificados de eficiencia energética de la vivienda, uno posterior a la actuación y otro anterior que se hubiese registrado como máximo dos años antes de la fecha de la referida actuación.

c) Cuando en los dos años anteriores a la fecha de la celebración del nuevo contrato de arrendamiento se hubieran finalizado actuaciones de mejora de la accesibilidad, debidamente acreditadas.

d) Cuando el contrato de arrendamiento se firme por un periodo de diez o más años, o bien, se establezca un derecho de prórroga al que pueda acogerse voluntariamente el arrendatario, que le permita de manera potestativa prorrogar el contrato en los mismos términos y condiciones durante un periodo de diez o más años».

Entiende CORDOBÉS MILLÁN, «Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge...», *op. cit.*, p. 203, nota 28, con un criterio que comparto, que las obras a que se refieren los apartados a) y b) se han de efectuar, en principio, en la vivienda en cuestión; pero si la mejora energética de una obra comunitaria ha mejorado la eficiencia energética de la vivienda y así se acredita, podría incrementarse también el 10 por 100. En cuanto al apartado c), hay que interpretar que se extiende igualmente a mejoras de accesibilidad comunitarias, tales como rampas, dispositivos elevadores o ascensores, cuando mejoren significativamente la accesibilidad.

Diversos autores se han planteado si la limitación en el pacto de la renta prevista en el art. 17.6 LAU cuando el contrato de arrendamiento de vivienda habitual ha estado vigente durante los últimos cinco años, se aplica a los contratos de renta antigua sujetos al Decreto-ley Boyer, a los contratos de alquiler social de la Ley 24/2015, o los que hubieran estado sujetos a un régimen de protección oficial, pero hubiera perdido vigencia dicha protección. La letra de la norma no distingue, haciendo una referencia genérica a «contrato de arrendamiento de vivienda habitual»⁶⁸. Prevalece la respuesta negativa, al considerar que el art. 17.6 LAU opera respecto de contratos de arrendamiento sujetos al régimen regulado por la LAU y los citados no lo están, por lo que se someterían no al art. 17.6 LAU, sino al art. 17.7 LAU (por tanto, tampoco es que pueda pactarse libremente la renta del alquiler)⁶⁹. En esta misma línea se pronunciaba, de modo expreso, la memoria justificativa de la Resolución TER/2940/2023, de 11 de agosto de 2023, por la que se declaraban, como zonas de mercado residencial tensionado, varios municipios catalanes (*DOGC* núm. 8984). Aunque esta previsión se eliminó en la nueva memoria de la Resolución TER/800/2024, de 13 de marzo (*DOGC* núm. 9122) que modificó y dejó sin efecto la Resolución anterior —probablemente por

⁶⁸ Puede verse al respecto, el debate jurídico: FUENTES-LOJO RIUS, A. (coord.); CARRASCO PERERA, Á.; SALA ROCA, C.S; MOLINA ROIG, E. y CORDOBÉS MILLÁN, E., «Problemática sobre la aplicación de los límites de renta en los arrendamientos de vivienda en zonas de mercado residencial tensionado (I)», *Actualidad Civil*, núm. 4, abril de 2024. Entre los argumentos esgrimidos por los citados autores, cabe destacar los siguientes.

- El nuevo arrendatario no puede aprovecharse, sin incurrir en enriquecimiento injusto a costa del arrendador, de las condiciones especiales (renta antigua, alquiler social) de que disfrutara el antiguo inquilino en virtud de condiciones temporales o sociales que concurrían en él, pero no en el nuevo (Carrasco y Molina).

- Los arrendamientos de renta antigua o sociales no eran representativos del valor de mercado de los arrendamientos comunes en el periodo de referencia, sin que la excepción pueda servir como modelo (Carrasco).

- El art. 17.6 LAU circunscribe la regla a «los contratos de arrendamiento de vivienda sujetos a la presente ley», refiriéndose en este caso a la legislación de arrendamientos urbanos de 1994, y resulta desatinado afirmar o vincular al sistema de contención de rentas a los contratos celebrados con anterioridad a 1995 a través de la transitorias que contiene la LAU. Criterio que es compartido por el Ministerio en respuesta a los Colegios Oficiales de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria, al solicitar interpretación sobre dicha cuestión (Sala).

- La solución contraria desincentivaría a los propietarios para seguir ofreciendo la vivienda en alquiler (Sala, Cordobés).

- Una interpretación teleológica y no meramente literal del art. 17.6 LAU, según la cual el objetivo es evitar la subida abusiva de las normas, pero creando un sistema que permita mantener unos precios actualizados y acordes con el mercado existente, conduce a la no aplicación a los contratos de renta antigua y a los de alquiler social sometidos a la Ley 24/2015 (Molina, Cordobés).

⁶⁹ Como recuerda Sala Roca, en la obra citada en la nota anterior, en relación con el nuevo índice estatal del art. 17.7, párrafo segundo LAU, la resolución de área tensa catalana ha sumado la aplicación del límite máximo del sistema de índice de precios para aquellas viviendas sobre las que no hubiera estado vigente ningún contrato de arrendamiento en los últimos cinco años y se incorporen a alquiler como vivienda habitual. Ahora bien, destaca una contradicción que genera una brecha legal, ya que el índice se aplica si no ha estado arrendada o, si habiendo estado arrendada, el contrato no responde a vivienda habitual, pero resulta que el caso que nos ocupa no se contempla, y es evidente que el inmueble ha sido destinado a vivienda habitual de sus ocupantes.

una cuestión competencial⁷⁰—. Dicha Memoria no tenía valor normativo, pero constituye un criterio hermenéutico sobre la norma legal digno de tenerse en cuenta.

Por su parte, en los «Criterios orientadores aprobados por los Jueces de primera instancia de Barcelona, con motivo de la entrada en vigor de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda» (Criterio 13), se determina que «[e]l régimen de limitación de rentas derivado de la Ley 12/2023 es aplicable únicamente a los contratos de arrendamiento celebrados bajo la vigencia de la LAU de 1994 (a partir del 1 de enero de 1995), y no a los contratos regulados conforme al TRLAU de 1964». Al justificar el criterio se insiste en que «[s]i se aplicase el régimen de limitación de rentas a contratos anteriores al 31 de diciembre de 1994, ello supondría tomar como base para un nuevo contrato, en el momento en que se declaren las zonas de mercado residencial tensionado, la renta de un contrato antiguo, que puede estar totalmente fuera de mercado».

En cuanto al nuevo art. 17.7 LAU⁷¹, opera en zonas de mercado residencial tensionado, pero, a diferencia del art. 17.6 LAU, se ciñe a los arrendadores que sean grandes tenedores, añadiendo, para estos, un

⁷⁰ Así lo estima E. CORDOBÉS MILLÁN, *id.*

⁷¹ 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».

El régimen transitorio para la aplicación de estas medidas se regula en la nueva DT séptima, que se introduce en la LAU: «Disposición transitoria séptima. Aplicación de las medidas en zonas tensionadas.

1. La regulación establecida en el apartado 7 del art. 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».

nuevo límite de renta que se superpone al del art. 17.6 LAU. En estos supuestos, la renta del nuevo contrato no puede 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. Las bases metodológicas del sistema podrán desarrollarse reglamentariamente. La misma limitación regirá cuando no hubiese estado vigente ningún contrato de arrendamiento de vivienda 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.

El 15 de marzo de 2024 se publicó en el *BOE* 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 art. 17.7 LAU⁷² y la Resolución de 14 de marzo de 2024, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana, por la que se publica la relación de zonas de mercado residencial tensionado que han sido declaradas en virtud del procedimiento establecido en el art. 18 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, en el primer trimestre de 2024, a la que siguió la Resolución de 8 de octubre de 2024, que incluía las ZMRT declaradas en el tercer trimestre del mismo año⁷³. Estos trámites administrativos constituían requisito para la entrada en vigor de las limitaciones en el pacto de la renta del alquiler de vivienda ubicados en zonas de mercado residencial tensionado, incluidas en el art. 17, apartados 6 y 7 LAU por la Ley 12/2023, de 24 de mayo.

⁷² *BOE* núm. 66, de 15.03.2024. Ya he hecho referencia a esta disposición *supra*. A efectos de claridad expositiva, recordemos que la resolución hace referencia, en primer lugar, a la DA segunda del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, que establece la creación del sistema estatal de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda. Asimismo, alude a la DT séptima de la LAU, introducida por la DF primera de la LDV, según la cual, la regulación establecida en el art. 17.7 LAU se aplicará a los contratos que se formalicen desde la entrada en vigor de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, y una vez se encuentre aprobado el referido sistema de índices de precios de referencia. Tal sistema se articulará 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. En aplicación de lo dispuesto en estas normas, se dicta la resolución de referencia. En ella se establece que la fijación del límite máximo de la renta de los nuevos contratos de arrendamiento de vivienda en los supuestos recogidos en el referido art. 17.7 LAU 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. Se precisa, además, que la 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.

⁷³ Citadas *supra*.

Además de cumplir esta función, marcando el límite de precios del alquiler en zonas declaradas tensionadas, el Sistema Estatal de Referencia del Precio del Alquiler de Vivienda (SERPAVI) —comúnmente conocido como Índice de Precios de Referencia—, que constituye una base de datos pública de contratos de alquiler, creada y actualizada periódicamente a partir de diferentes fuentes de información estatales, autonómicas y locales, ofrece información a título orientativo a los arrendadores y arrendatarios, para la fijación del precio del alquiler en los nuevos contratos de arrendamiento de vivienda⁷⁴. También resulta útil para las administraciones públicas a efectos de seguimiento y evaluación de las políticas impulsadas en materia de vivienda. El Índice no facilita un único precio de referencia, sino una horquilla de precios de mercado para una vivienda en una zona especificada y con unas características determinadas, pudiendo moverse las partes afectadas dentro de este margen⁷⁵.

5. ÍNDICE DE REFERENCIA PARA LA ACTUALIZACIÓN ANUAL DE LA RENTA

La actualización de la renta durante la vigencia del contrato se halla regulada en el art. 18 LAU, según redacción por Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo. Puede procederse a ella anualmente si así se ha convenido en el contrato, sin que quepa en defecto de pacto expreso.

⁷⁴ Para obtener información en el Sistema Estatal de Referencia del Precio del Alquiler de Vivienda, se introducirá la dirección de la vivienda o su referencia catastral (que puede consultarse en la sede electrónica del Catastro). Se llega así a una página con información más detallada sobre el inmueble, en la que algunos campos vienen rellenos y otros deben cumplimentarse por cada usuario. El Índice de Precios de Referencia tiene en cuenta, además de la zona y la superficie de la vivienda, otras características como su certificación energética, el año de construcción, la planta, el estado de conservación y otros aspectos complementarios (existencia de ascensor, aparcamiento, conserjería, piscina...). Conforme se van rellenando estos campos, el precio de referencia se va ajustando. La aplicación permite generar un informe con los datos básicos de la propiedad y el rango de valores del alquiler de vivienda.

⁷⁵ Puede encontrarse información oficial sobre el nuevo SERPAVI en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/vivienda-agenda-urbana/Paginas/2024/indice-referencia-precio-alquiler-vivienda-sepavi.aspx>

En esta página se detalla la forma en que el índice de referencia afectará a los alquileres en aquellas zonas que se declaren tensionadas.

No se han hecho esperar algunas críticas al sistema. Así, CORDOBÉS MILLÁN, «Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge...», *op. cit.*, p. 205, nota 33. Cuestiona, en primer lugar, que se hayan utilizado datos desactualizados, dado que se ha elaborado a partir de las rentas del alquiler declaradas en la campaña de IRPF de 2022 (modelo 100). Esto, de por sí, ya excluye los alquileres por personas jurídicas, que declaran sus bienes en el Impuesto de Sociedades; e incluye los alquileres de renta antigua. A lo anterior se une que para obtener el Índice hay que cumplimentar una serie de características del inmueble condicionadas por un gran margen de subjetivismo, tales como el estado de conservación. La Generalitat de Catalunya empleaba un sistema diferente en la Ley 11/2020, de 18 de septiembre, partiendo de los datos de las fianzas del alquiler depositadas en el Instituto Catalán del Suelo (Incasòl).

Tal y como dispone el citado precepto, en caso de pacto expreso entre las partes sobre algún mecanismo de actualización de valores monetarios que no detalle el índice o metodología de referencia, la renta se actualizará para cada anualidad por referencia a la variación anual del Índice de Garantía de Competitividad a fecha de cada actualización, tomando como mes de referencia para ello el que corresponda al último índice que estuviera publicado en la fecha de actualización del contrato. Se añade que, en todo caso, el incremento producido como consecuencia de la actualización anual de la renta no podrá exceder del resultado de aplicar la variación porcentual experimentada por el Índice de Precios al Consumo.

La renta así actualizada es exigible a partir del mes siguiente a aquel en que la parte interesada lo notifique por escrito a la contraparte, siendo válida la notificación efectuada por nota en el recibo de la mensualidad del pago precedente. Debe expresarse el porcentaje de alteración aplicado y acompañar, si el locatario lo exige, la certificación del Instituto Nacional de Estadística.

Cabe plantearse cómo ha incidido la Ley por el derecho a la vivienda en esta materia. Lo cierto es que aquella prevé la modificación del índice de referencia para la actualización anual de la renta. A tal fin, se añade una DA undécima a la LAU, en la cual se encomienda al Instituto Nacional de Estadística la definición, antes de que finalice el año 2024, de un nuevo índice de referencia para la actualización anual de los contratos de arrendamiento de vivienda con el objeto, según señala la norma, de «evitar incrementos desproporcionados en la renta de los contratos de arrendamiento»⁷⁶. Tal índice se aplicaría a partir de 2025.

Un sector de la doctrina ha criticado con dureza la norma, como una manifestación de los controles de renta en el arrendamiento de vivienda libre (fuera de la vivienda con protección pública), que puede situarla por debajo de los precios de mercado, sin compensación para los propietarios⁷⁷.

Hasta que se alumbre el nuevo índice, hay que atender a una serie de medidas transitorias contempladas, en un contexto de inflación, por el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan

⁷⁶ La Disposición final primera de la Ley 12/2023, en su apartado Cinco, añade una disposición adicional undécima a la LAU, redactada de la siguiente forma: «*Disposición adicional undécima. Índice de referencia para la actualización anual de los contratos de arrendamiento de vivienda.* El Instituto Nacional de Estadística definirá, antes del 31 de diciembre de 2024, un índice de referencia para la actualización anual de los contratos de arrendamiento de vivienda que se fijará como límite de referencia a los efectos del art. 18 de esta ley, con el objeto de evitar incrementos desproporcionados en la renta de los contratos de arrendamiento».

⁷⁷ Así, ARGELICH, *op. cit.*, pp. 223 y ss., o J. TEJEDOR BIELSA, «La limitación extraordinaria de revisión de rentas arrendaticias, la propiedad y la “no” política de vivienda», *Blog Hay Derecho*, 11/04/2022. Disponible en: <https://www.hayderecho.com/2022/04/11/la-limitacion-extraordinaria-de-revision-de-rentas-arrendaticias-la-propiedad-y-la-no-politica-de-vivienda/>

medidas urgentes en el marco del Plan Nacional *de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania*⁷⁸, en concreto, en su art. 46, que fue modificado por la DF sexta de la LDV. Este precepto distingue varios casos en atención a la fecha en que deba ser actualizada la renta y a la condición o no de gran tenedor del arrendador:

1.º Los contratos de alquiler de vivienda sujetos a la LAU cuya renta deba ser actualizada porque se cumpla la correspondiente anualidad de vigencia dentro del periodo comprendido entre la entrada en vigor del citado Real Decreto-ley y el 31 de diciembre de 2023. Se permite a arrendatario y arrendador negociar el incremento que se aplicará en esa actualización anual de la renta, con sujeción a las determinadas condiciones, que se indican. Se distingue según el arrendador sea o no un gran tenedor. Si el arrendador es gran tenedor, el incremento pactado no podrá superar la variación anual del Índice de Garantía de Competitividad a fecha de la actualización (índice que tiene una tasa de variación máxima del 2 por 100). Si el arrendador no es gran tenedor, rige la libertad de pacto. En ambos supuestos, en defecto de pacto, el incremento de la renta no podrá exceder del resultado de aplicar la variación anual del referido Índice de Garantía de Competitividad (con el límite del 2 por 100) a fecha de la actualización.

2.º Los contratos de alquiler de vivienda sujetos a la LAU cuya renta deba ser actualizada porque se cumpla la correspondiente anualidad de vigencia dentro del periodo comprendido entre el 1 de enero de 2024 y el 31 de diciembre de 2024. Permite a arrendatario y arrendador negociar el incremento que se aplicará en esa actualización anual de la renta, con sujeción a las determinadas condiciones, que se indican. Se distingue según el arrendador sea o no un gran tenedor. En el caso de que el arrendador sea un gran tenedor, el incremento de la renta será el que resulte del nuevo pacto entre las partes, sin que la variación anual de la renta pueda exceder del 3 por 100. En ausencia de este nuevo pacto entre las partes, el incremento de la renta quedará sujeto a esta misma limitación. Si el arrendador no es un gran tenedor, el incremento de la renta será el que resulte del nuevo pacto entre las partes. En ausencia de este nuevo pacto entre las partes, el incremento de la renta a aplicar no podrá ser superior al 3 por 100.

6. GASTOS DE GESTIÓN INMOBILIARIA Y DE FORMALIZACIÓN DEL CONTRATO

Los gastos de gestión inmobiliaria y de formalización del contrato se ponen a cargo del arrendador, sin distinguir según sea persona física o jurídica (nuevo art. 20.1, *in fine* LAU)⁷⁹. Con anterioridad, el precepto

⁷⁸ BOE núm. 76, de 30.03.2022.

⁷⁹ Según redacción por la DF primera, apartado cuatro de la Ley 12/2023, de 24 de mayo.

disponía que tales gastos debían ser soportados por el arrendador cuando este fuese persona jurídica.

Conviene hacer alguna referencia a los antecedentes de esta novedad. El art. 20.1, *in fine* LAU fue modificado por el Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, estableciendo que «[l]os gastos de gestión inmobiliaria y de formalización del contrato serán a cargo del arrendador, *cuando este sea persona jurídica, salvo en el caso de aquellos servicios que hayan sido contratados por iniciativa directa del arrendatario*» (la cursiva es mía)⁸⁰. El último inciso, que contenía la excepción, fue suprimido al derogarse el Real Decreto-ley por Resolución de 22 de enero de 2019, que publica el Acuerdo del Congreso de los Diputados a tal efecto, y darse nueva redacción a la norma por Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo. Con ello la regla pasó a establecer, sin matices, que los gastos de gestión inmobiliaria y de formalización del contrato serían a cargo del arrendador, cuando este fuese *persona jurídica*. Con anterioridad a estas modificaciones, la LAU no contenía alusión a la distribución de los gastos de gestión inmobiliaria, quedando el asunto, en teoría, a voluntad de ambas partes. En la práctica, lo habitual era que la cláusula de asunción de gastos se impusiera al inquilino sin mayor discusión. Tras la reforma de 2019, si el arrendador era persona física seguía siendo el inquilino el que asumía estos gastos.

La novedad trata de evitar que, como venía sucediendo con frecuencia en la realidad, sea el arrendatario persona física quien asuma el pago de los honorarios de la agencia inmobiliaria aun cuando el arrendador haya hecho uso de sus servicios⁸¹, que suelen comprender gestión, pre-

⁸⁰ Aun así, autores como Fuentes-Lojo Rius defendían que, aunque *a priori* la cláusula es válida ex art. 1.255 CC, podría llegar a ser declarada nula por contravenir la normativa protectora de consumidores cuando hubiera sido impuesta por el arrendador, al tratarse de una cláusula predispuesta unilateralmente a la que el arrendatario se limita a adherirse, con la consecuencia de generar un desequilibrio importante en los derechos y obligaciones de las partes en perjuicio del arrendatario, resultando una patente falta de reciprocidad contractual (art. 8 LCGC y art. 82 TRLGDCU). El mismo autor recuerda que el arrendatario de vivienda es siempre consumidor. En cuanto a la condición de profesional del arrendador persona física, el TJUE se la reconoció en Sentencia de 30 de mayo de 2013 (Asunto C-488/11, Caso *AsbeekBrusse/Man Garabito*) en un caso en el que el arrendador era una particular que para alquilar una vivienda utilizó modelos de contratos facilitados por una asociación profesional de agentes de la propiedad urbana; lo consideró «empresario o profesional no evidente» declarando que le es aplicable la legislación protectora de los consumidores. En cualquier caso, reconoce que el arrendatario no reclamaba este tipo de gastos en la práctica por razones que expone en su trabajo (A. FUENTES-LOJO RIUS, «El Real Decreto Ley de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler: aspectos relativos a arrendamientos urbanos», *Revista de Derecho Inmobiliario*, núm. 70, Tribuna, ed. Francis Lefebvre, 5 de febrero de 2019. Disponible en: <https://elderecho.com/el-real-decreto-ley-de-medidas-urgentes-en-materia-de-vivienda-y-alquiler-aspectos-relativos-a-arrendamientos-urbanos>).

⁸¹ ESPINET ASENSIO, «Mesures de protecció...», *op. cit.*, pp. 263, relaciona la prohibición con la práctica de la artulación de documentos simulados o fiduciarios de encargo de servicios relacionados con la comercialización en el arrendamiento de vivienda, como p. e., percibir retribuciones dinerarias desproporcionadas a cambio de ofrecer visitas a las viviendas que se tienen en cartera; tramitar altas de servicios en las compañías suministradoras; o cualquier otra

paración y redacción del contrato de arrendamiento. En cualquier caso, la regla puede producir efectos perversos, contrarios a los perseguidos, tales como el perjuicio de los API, descendiendo la demanda de sus servicios; la repercusión de ciertos tributos o tasas como el IBI para compensar la pérdida de ingresos por parte del arrendador; o la estipulación de indemnización para el caso de desistimiento, cubriéndose el arrendador del coste de asumir los gastos de las gestiones inmobiliarias para encontrar un nuevo inquilino y los de formalización del nuevo contrato⁸². La norma del art. 20.1, *in fine* LAU tiene carácter imperativo, correspondiendo la sanción de nulidad absoluta a su vulneración, con derecho a reintegro de los pagos indebidamente efectuados (cfr. art. 6 LAU).

Aunque la Ley no lo establezca de modo expreso, una interpretación teleológica de la norma permite concluir que tampoco podrán cobrarse al arrendatario estos gastos en el caso de renovación de contratos vigentes⁸³.

7. GRUPO DE TRABAJO PARA LA NUEVA REGULACIÓN DE LOS CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO PARA USO DISTINTO DEL DE VIVIENDA, EN PARTICULAR, LOS CELEBRADOS POR TEMPORADA

7.1. Materia objeto de estudio por el Grupo de trabajo constituido en aplicación de la DA quinta LDV

La Ley 12/2023 contempló la constitución, en un plazo de seis meses desde su entrada en vigor, de un grupo de trabajo para avanzar en una propuesta normativa de regulación de los contratos de arrendamiento para uso distinto del de vivienda a que se refiere el art. 3 LAU y, en

prestación de dudosa oportunidad o justificación, aunque obedezcan a una verdadera iniciativa del arrendatario.

⁸² Opina V. MAGRO SERVET, «Análisis práctico...», *op. cit.*, que esto conducirá a un retraimiento en la oferta del alquiler, estimando más oportuno que se hubiera fijado el pago por mitad de los honorarios de la agencia inmobiliaria. Pone en valor la garantía de profesionalidad que supone la mediación de una agencia inmobiliaria, pudiendo perjudicar también la medida a los API si los arrendadores pretenden evitar la agencia para no soportar estos costes. También se muestra crítica con la regla, CORDOBÉS MILLÁN, «Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge...», *op. cit.*, p. 207. A la posible reducción de la oferta añade el riesgo de repercusión de distintos gastos, como el IBI, entre otros. Por otra parte, argumenta que la regla del art. 20.1 no puede desvincularse de la contenida en el art. 11 LAU, relativa al derecho de desistimiento del arrendatario. Si la parte arrendadora —dice— puede verse compelida a satisfacer de forma recurrente (cada seis meses) los gastos de gestión inmobiliaria y de formalización del contrato, será inevitable que se pacten indemnizaciones contractuales para contrarrestar los perjuicios económicos.

⁸³ En tal sentido, MOLINA, *op. cit.* p. 7, argumenta que «si se ha querido proteger al arrendatario, excluyéndole de este pago cuando hay la prestación de un servicio de búsqueda de vivienda y formalización de nuevos contratos, más debería protegérsele en las renovaciones en las que no existe esta prestación de servicio y el trámite es más sencillo y menos laborioso para el arrendador».

particular, de los contratos de arrendamiento celebrados por temporada sobre fincas urbanas de uso vivienda (Disposición adicional quinta⁸⁴) —p. e., pisos de estudiantes—. Estos últimos son contratos que la LAU no considera como arrendamiento de vivienda. Es cierto que este tipo de alquiler supone un coste adicional para el propietario debido a la posible existencia de periodos de desocupación entre el inquilino saliente y el que entra. Además, la gestión se complica, pues hay que hacer múltiples contratos. Y el mantenimiento exige una inversión adicional para adecuar el espacio al nuevo arrendatario. De ahí que se destaque que solo cobrando rentas más elevadas que las correspondientes a un arrendamiento de larga estancia, puede tener sentido para el propietario/arrendador. Sin embargo, lo cierto es que no pocas veces se utilizan de forma fraudulenta, encadenando arrendamientos con los mismos inquilinos, para eludir la regulación estricta que la LAU aplica a los arrendamientos para uso de vivienda frente a los destinados a otros usos. La figura adolece de falta de regulación y de una jurisprudencia muy pobre, sin que la doctrina le haya prestado demasiada atención en el pasado⁸⁵. Algo que es extensible, también, al arrendamiento de o por habitaciones, cada vez más utilizado en grandes ciudades, con precios de alquiler elevados, p. e., por jóvenes o por inmigrantes con renta baja o poca estabilidad laboral que no pueden acceder al arrendamiento de una vivienda completa. Algunos jóvenes lo utilizan como trampolín en su proceso de emancipación. Es una figura de naturaleza discutida⁸⁶ que abarca una

⁸⁴ DA Quinta LDV: «En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley se constituirá un grupo de trabajo para avanzar en una propuesta normativa de regulación de los contratos de arrendamiento de uso distinto del de vivienda a que se refiere el art.3 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de *Arrendamientos Urbanos*, y, en particular, de los contratos de arrendamiento celebrados por temporada sobre fincas urbanas de uso vivienda».

⁸⁵ R. COLINA GAREA, *El arrendamiento de vivienda por temporada académica*, Barcelona, Cedecs, 1998, acomete su estudio a la vista de las cláusulas contractuales más frecuentes en la práctica en aquella época. Critica la sujeción de los arrendamientos de temporada (que prefiere denominar arrendamientos de necesidad transitoria de vivienda) al régimen del arrendamiento para uso distinto del de vivienda. I. M.^a, MARTENS JIMÉNEZ, *Los arrendamientos de vivienda. Tipos, problemas y propuestas de modernización*, Atelier, 2023, pp. 120 ss. y 145 ss., destaca cómo la sujeción de aquellos al régimen que destina la LAU a los arrendamientos para uso distinto del de vivienda resulta inconveniente al dejar muchos aspectos carentes de regulación y estar esta normativa claramente orientada a ordenar situaciones propias de los arrendamientos de locales de negocio o viviendas en las que se ejerza una actividad profesional o económica. Resulta ilustrativo —indica— que, de los siete artículos que contiene el título tercero de la LAU, que se aplica, en defecto de pacto, a los arrendamientos para uso distinto del de vivienda, cuatro se refieran expresamente a un local en el que se ejerza una actividad empresarial o profesional. Concluye, con razón, que este Título III no está diseñado en absoluto para regular el arrendamiento de temporada.

⁸⁶ El tratamiento doctrinal específico es escaso y la jurisprudencia menor no mantiene una solución uniforme, sin que hasta la fecha se haya pronunciado el Tribunal Constitucional. Entre otros trabajos, pueden citarse: C. CALLEJO RODRÍGUEZ, «Régimen jurídico aplicable al alquiler y al subarriendo de habitaciones destinadas a vivienda permanente», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 799, 2023, pp. 2681-2728; I. M.^a MARTENS JIMÉNEZ, *Los arrendamientos de vivienda, op. cit.*, pp. 131 ss.; Departamento Jurídico de Sepín Arrendamientos Urbanos, *El*

variedad de supuestos que no parece merezcan un tratamiento jurídico uniforme. En la actualidad permite sortear las limitaciones de la LAU

arrendamiento de habitación, Sepin, 2022; G. CABALLÉ FABRA, R. M. GARCÍA TERUEL, N. LAMBEA LLOP, S. NASARRE AZNAR, H. SIMÓN MORENO, *L'Habitatge compartit a Barcelona i la seva adequació als estàndards internacionals*, Sindicatura de Greuges de Barcelona, 2020, https://www.sindicaturabarcelona.cat/wp-content/uploads/2021/11/Informe_OK_web.pdf; E. VALLADARES RASCÓN y M. ORDÁS ALONSO, «Artículo 2.1. Arrendamiento de vivienda», en *Comentarios a la Ley de arrendamientos urbanos*, BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R., (coord.) 7.ª ed., Cizur Menor, Aranzadi, 2020, pp. 79-108; B. COSTAS DE VICENTE, «Arrendamiento de habitación: ¿Cuál es su régimen jurídico y su tributación?», *Blog Sepin*, 25 de septiembre de 2019, <https://blog.sepin.es/2019/09/arrendamiento-habitacion-regimen-juridico-tributacion>; A. FUENTES-LOJO RIUS, «Normativa aplicable al contrato de arrendamiento de habitaciones», *El Derecho*, Tribuna, 13-06-2018 <https://elderecho.com/normativa-aplicable-al-contrato-de-arrendamiento-de-habitaciones>; H. SIMÓN MORENO, «El lloguer d'habitacions», en NASARRE AZNAR, S., SIMÓN MORENO, H. y MOLINA ROIG, E. (dirs.), *Un nou dret d'arrendaments urbans per a afavorir l'accés a l'habitatge*, Barcelona, Atelier, 2018, pp. 293-309; H. SIMÓN MORENO, «Propuestas de regulación para habitar parcialmente una vivienda», en NASARRE AZNAR, S. (dir.), *El acceso a una vivienda en un contexto de crisis*, Madrid, Edisofer, 2011, pp. 225-248; J.M.ª BOTELLO HERMOSA, «El contrato de arrendamiento de habitación. La problemática de su regulación ¿Ley de Arrendamientos Urbanos o Código Civil?», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 754, 2016 pp. 1000-1038.

También Fuentes-Lojo Rius llama la atención sobre este tipo de arrendamiento, advirtiendo las diferentes tesis que existen sobre su naturaleza jurídica. Así, la favorable a su consideración como arrendamiento de vivienda a los efectos de la LAU (en VVAA, «¿Qué calificación tiene el arrendamiento de habitaciones dentro de una vivienda sin servicios complementarios, es decir, un arrendamiento parcial? ¿Se aplica la LAU u otra normativa?», en FUENTES-LOJO RIUS, A. (coord.), *Encuesta Jurídica*, Sepín, noviembre 2004; o SAP Cádiz, Sec. 2.ª, núm. 84/2006, de 18 de julio), tesis a la que se suma el propio Fuentes-Lojo cuando el destino del contrato sea habitar con carácter permanente. Frente a esta posición, se alza la de quienes lo consideran como arrendamiento para uso distinto del de vivienda a los efectos de la LAU, como J.I. ÁLVAREZ SÁNCHEZ (en VVAA, «¿Qué calificación tiene el arrendamiento de habitaciones dentro de una vivienda sin servicios complementarios, es decir, un arrendamiento parcial? ¿Se aplica la LAU u otra normativa?», FUENTES-LOJO RIUS, A. (coord.), *Encuesta Jurídica*, Sepín, noviembre 2004). Y la que Fuentes-Lojo califica como mayoritaria en la jurisprudencia menor (con cita de diversas sentencias), aunque minoritaria en la doctrina (la defiende E. GARCÍA-CHAMÓN CERVERA, *Id.*), según la cual este tipo de arrendamiento queda fuera del ámbito de aplicación de la LAU, rigiéndose por los arts. 1542 y ss. CC, jurisprudencia heredera de la que consideraba inaplicable la LAU/64 a los contratos de arrendamiento de habitaciones (A. FUENTES-LOJO RIUS, «Una visión de derecho comparado sobre la regulación en arrendamientos de vivienda. Lo que el RDL 7/2019 “olvidó” incluir», *El Derecho*, Tribuna 27-08-2019. Disponible en: <https://elderecho.com/una-vision-de-derecho-comparado-sobre-la-regulacion-en-arrendamientos-de-vivienda-lo-que-el-rdl-7-2019-olvido-incluir>. Última consulta, el 22/10/2023).

En otro orden de cosas, cuando el arrendamiento de habitaciones se destine a uso turístico, critica este autor que el art. 5.e), al declararlos excluidos de la LAU se refiera a «la cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda». Señala que debería reformularse el precepto a los efectos de que la remisión a la aplicación de la normativa sectorial turística no se limite solamente a cuando se arriende la «totalidad de una vivienda amueblada», sino de una parte de ella. En mi opinión, aun cuando se mantenga la dicción del art. 5.e), puede entenderse que, si la totalidad de la vivienda se destina a uso turístico, aunque se trocee en varios alquileres por habitaciones, queda abarcada por la exclusión de la citada norma. Supuesto distinto sería que una persona tenga fijada su residencia habitual en la vivienda y alquile con fines turísticos únicamente alguna habitación (p.e., para obtener un complemento de renta). De este mismo autor: «Normativa aplicable al contrato de arrendamiento de habitaciones», *Revista de Jurisprudencia El Derecho*, núm. 1, junio 2018, Francis Lefebvre, 2018.

en lo que al alquiler de vivienda se refiere. Tras la promulgación de la LDV se ha intensificado, como era de esperar, el trasvase de muchos contratos de alquiler desde el arrendamiento para uso de vivienda a otras modalidades encuadradas tradicionalmente en el arrendamiento para uso distinto del de vivienda (cfr. art. 3 LAU) entre las que se incluyen los arrendamientos turísticos, los de temporada y, para un amplio sector de la doctrina, también los arrendamientos por habitaciones.

El crecimiento anual de estos tipos de arrendamiento y el uso indebido que en muchas ocasiones se hace de ellos, así como el déficit de control hasta la fecha, son causas exógenas que están provocando, o van a provocar de forma inminente, cambios legislativos. Otro tanto sucede con los arrendamientos turísticos.

A punto de finalizar el año 2023, el 22 de diciembre, el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (en adelante, MIVAU) publicó un comunicado de prensa anunciando que en tal fecha se había reunido por primera vez el Grupo de Trabajo alentado por la DA quinta LDV⁸⁷. En la línea de lo dispuesto en ella, se insiste, en que el objetivo es establecer mecanismos que impidan eludir el cumplimiento de la LAU, intentando salvaguardar los alquileres de temporada que realmente lo sean, como los de los estudiantes o los de trabajadores desplazados temporalmente u otras situaciones equivalentes (pensemos, p. e., en la necesidad de someterse a un tratamiento médico en otra ciudad distinta a la de residencia habitual) que puedan precisar una duración o condiciones específicas y diferentes de la del contrato de arrendamiento de vivienda. La intención es evitar que una regulación poco definida permita excluir de la aplicación práctica de la LAU figuras que deben considerarse como de arrendamiento de vivienda habitual permanente y no simplemente de temporada. El MIVAU es consciente de que una regulación poco rigurosa o no consensuada puede retraer la oferta de vivienda en alquiler, agravando un problema ya de por sí serio.

Las últimas noticias, cuando se cierran estas páginas, procedentes del Ministerio, apuntan a una inminente reforma que, entre otras cosas, regule el alquiler temporal, de modo que se vincule a determinada causa que habrá de declararse de modo expreso en el contrato y en la

⁸⁷ Puede consultarse en: <https://www.mivau.gob.es/el-ministerio/sala-de-prensa/noticias/mie-27122023-1841> Los asistentes a esta reunión fueron, por parte de la Administración pública: el Secretario de Estado de Vivienda y Agenda Urbana; el Secretario General de Agenda Urbana, Vivienda y Arquitectura; representantes del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y de la Secretaría General de Asuntos Económicos y G20 de Presidencia del Gobierno. Del lado de la sociedad civil: representantes del Consejo de Colegios de Agentes de Administradores de Fincas; Consejo General de los Colegios de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria; sindicatos Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores; Confederación Española de Organizaciones Empresariales; Sindicato de inquilinas e inquilinos y Confederación de Cámaras de la Propiedad Urbana; y Asociaciones de Propietarios de Fincas Urbanas.

plataforma en la que deberán registrarse estos contratos en cumplimiento del Reglamento (UE) 2024/1028, al que me referiré a continuación. En virtud de la causa a la que obedezca el arrendamiento, variará su duración. Según declaraciones de la Ministra de Vivienda y Agenda Urbana, parece que se barajan plazos de duración que van desde los nueve meses cuando el arrendamiento temporal lo sea para estudiantes y por un curso escolar hasta unos días cuando tenga por objeto la asistencia a un festival u otras actividades análogas.

El Gobierno de Cataluña quiso tomar la iniciativa en la materia y no esperar a las conclusiones del citado Grupo de Trabajo ante la realidad catalana, en que se constata el repunte del uso fraudulento de los arrendamientos de temporada y por habitaciones para evitar el control de rentas. A tal fin, dictó el Decreto-ley 6/2024, de 24 de abril, *de medidas urgentes en materia de vivienda*, publicado al día siguiente, con entrada en vigor el 26 de abril de 2024⁸⁸. Sin embargo, la Norma no superó la necesaria convalidación por el Parlamento de Cataluña en el plazo de 30 días por lo que quedó sin efecto. Por Acuerdo de la Diputación Permanente del Parlamento de Cataluña, publicado en el DOGC el 27 de mayo, se derogó el Decreto-ley 6/2024, con efectos desde la publicación de esta Resolución en el DOGC⁸⁹. En cualquier caso, ha estado en vigor durante un mes⁹⁰.

Queda fuera de la labor del Grupo de Trabajo regulado en la Disposición adicional quinta LDV y lo será de otro específico, el análisis del

⁸⁸ Realiza un breve y crítico repaso a las principales medidas de este Decreto Ley, S. NASARRRE AZNAR, «El progresivo debilitamiento de la propiedad privada de la vivienda: la regulación catalana del contrato de arrendamiento de temporada y por habitaciones», *Hay Derecho*, 2 de mayo de 2024. Disponible en: <https://www.hayderecho.com/2024/05/02/vivienda-progresivo-debilitamiento/> (última consulta: 16.08.2024).

⁸⁹ El Acuerdo contó con el voto favorable de ERC, CUP y Comuns; en contra, de Junts, Vox, Cs y PP; y la abstención de PSC-Units. Como argumento en contra, se esgrimía que podía desincentivar la oferta de alquiler.

⁹⁰ Entre otras cosas, introducía novedades que afectaban a las siguientes materias: regulación de los arrendamientos de temporada y por habitaciones en zonas de mercado residencial tensionado; nuevas obligaciones de información en las ofertas y contratos de arrendamiento; infracciones y sanciones ante el incumplimiento de la normativa de arrendamientos —modificando, a tal efecto, la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, *del derecho a la vivienda*—; y nuevo derecho de tanteo y retracto de la Generalitat ante ventas de viviendas ubicadas en zonas de mercado residencial tensionado por grandes tenedores. Respecto de los arrendamientos de temporada, sólo podrían considerarse con tales (y, en consecuencia, quedaban catalogados como arrendamientos para uso distinto de vivienda) los destinados a usos de ocio, vacaciones y recreativos. Quedaban excluidos, así, los que obedecían a motivos de estudio, de trabajo o de salud, de situaciones provisionales a la espera de entrega de vivienda o regreso a la residencia habitual y otros análogos que se consideraban arrendamientos permanentes, sujetos a los límites de determinación y actualización de la renta, elevación de renta por mejoras, asunción de gastos generales y servicios individuales y prestación de fianza derivados de la LAU. Quedarían sujetos, pues, a los límites de renta operativos en ZMRT. El uso al que se destinaba el inmueble debía constar en el contrato de arrendamiento. En relación con el alquiler de vivienda por habitaciones, el Decreto ley 6/2024 establecía que la suma de las rentas de las habitaciones no podía exceder del tope de renta aplicable a la vivienda según los límites operativos en ZMRT. Las medidas se acompañaban de un régimen sancionador.

fenómeno de la vivienda turística —y su normativa sectorial—, que ya venía planteando problemas, sobre todo en grandes ciudades o aquellas receptoras de un gran número de turistas, y hacia la que también se está reencauzando una parte del parque inmobiliario privado en la huida de las cortapisas y de la inseguridad jurídica que ha generado la LDV para muchos propietarios, con el efecto indeseable de reducir la oferta de inmuebles para uso de vivienda⁹¹.

Excede del objeto de esta obra entrar en el análisis de estas figuras, que dejo para trabajos posteriores. En cualquier caso, no quiero cerrar el epígrafe sin una referencia a dos cuestiones. En primer lugar, la promulgación del reciente Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, *sobre la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724*⁹². Entró en vigor a los veinte días de su publicación en el *DOUE* y será aplicable a partir del 20 de mayo de 2026. Entre otras cosas, el Reglamento impone la necesidad de contar con una ventanilla estatal única⁹³ que ofrezca una serie de datos públicos, homologables en todos los Estados miembros de la Unión Europea, sobre arrendamientos de alquiler a corto plazo, de inmuebles amueblados, en los que medie remuneración, gestionados a través de plataformas online [en el sentido del art. 3, i) del Reglamento (UE) 2022/2065⁹⁴]. Una informa-

⁹¹ Grupo de trabajo en el que tendrá la iniciativa el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y donde también participará el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.

⁹² *DOUE*-L-2024-80593 (*DOUE* núm. 1028, de 29.04.2024). Una breve síntesis a vuelapluma del contenido del Reglamento (UE) 2024/1028 en: «La UE armoniza los requisitos de transparencia para la prestación de servicios de alquiler de alojamientos de corta duración a través de plataformas en línea», *Diario LA LEY*, núm. 10497, Sección Hoy es Noticia, 3 de mayo de 2024. También, en X. GIL PECHARROMÁN, «El Registro de la Propiedad se convierte en herramienta básica para el control de los pisos turísticos», *El Economista*, 24.06.2024. Disponible en: <https://www.eleconomista.es/legal/noticias/12876865/06/24/el-registro-de-la-propiedad-se-convierte-en-herramienta-basica-para-el-control-de-los-pisos-turisticos.html> (última consulta: 16.98.2024).

⁹³ El Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España tendrá un papel protagonista en el diseño y puesta en marcha de esta ventanilla única, como queda de manifiesto en el Proyecto de Real Decreto por el que se crea la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos y se regula la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler y alojamientos de corta duración, presentado por el Gobierno (publicado en la página web oficial del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana).

⁹⁴ «Las normas establecidas en el presente Reglamento deben aplicarse a las plataformas en línea en el sentido del artículo 3, letra i), del Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo (5) que permiten a los huéspedes celebrar contratos a distancia con anfitriones para la prestación de servicios de alquiler de alojamientos de corta duración. Por lo tanto, deben excluirse del ámbito de aplicación del presente Reglamento las páginas web u otros medios electrónicos que conectan a los anfitriones con los huéspedes y no intervienen de ninguna otra manera en la celebración de transacciones directas. Dichas normas no deben aplicarse a las plataformas en línea que intermedian en la prestación de servicios de alquiler de alojamientos de corta duración sin remuneración, por ejemplo, las plataformas en línea que intermedian en el intercambio de viviendas, a menos que, debido a la manera concreta en la

ción útil para las administraciones públicas, que son sus destinatarias, para supervisar y regular de forma eficaz estos servicios y para organizar sus políticas sobre vivienda. Se ha considerado necesario dictar el Reglamento ante la falta de transparencia que impera, muchas veces, en este tipo de operaciones y su impacto en la disminución del número de viviendas destinadas a arrendamiento de larga duración disponibles en los países europeos, así como su conexión con el aumento de los precios de los alquileres y también de las compraventas de viviendas. Con la intención de que España cuente con esta ventanilla estatal única, no en 2026, que es la fecha tope que establece el Reglamento europeo, sino adelantándola a 2025, el Gobierno de España ha presentado un Proyecto de Real Decreto por el que se crea la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos y se regula la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler y alojamientos de corta duración, cuya entrada en vigor, si no hay variaciones ulteriores, se prevé el 2 de enero de 2025. Cuando se cierran estas páginas, ya en fase de corrección de pruebas, acaba de finalizar el periodo de aportaciones/alegaciones⁹⁵. El Reglamento (UE) 2024/1028 parte de la realidad constatada del aumento de volumen de los servicios de alquiler de alojamiento de corta duración en toda la Unión como consecuencia del crecimiento de la economía de plataformas. Aunque, en su mayor parte, se trata de alquiler con fines turísticos y, en los propios Considerandos de la Norma se insiste en la finalidad de contribuir a la consecución de un ecosistema turístico equilibrado, lo cierto es que el supuesto al que se aplica es más amplio. Abarca el servicio de arrendamiento a corto plazo⁹⁶ de alojamientos amueblados a cambio de una remuneración, ya sea con carácter profesional o no profesional, sin limitarse a las unidades arrendadas con fines turísticos o de ocio, sino incluyendo también las estancias cortas para otros fines, como negocios o estudios (así se reconoce de modo explícito en el Considerando 6 del Reglamento).

7.2. Breve apunte sobre los arrendamientos turísticos y la propiedad horizontal

En relación con el destino de los inmuebles residenciales a uso turístico, ante los problemas que acabo de apuntar, que trascienden las fronteras nacionales, se ha anunciado igualmente —de nuevo, desde el

que están diseñadas, conlleven una remuneración, incluida cualquier forma de compensación económica» (Considerando 8).

⁹⁵ Consultado en la página web oficial del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana: <https://www.mivau.gob.es/el-ministerio/buscadord-participacion-publica/proyecto-de-real-decreto-por-el-que-se-crea-la-ventanilla-unica-digital-de-arrendamientos-y-se-regula-la-recogida-y-el-intercambio-de-datos-relativos-los>

⁹⁶ Entendiéndose por alquileres de corta duración aquellos por periodos breves normalmente de menos de doce meses a lo largo de todo el año.

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana— una inminente modificación de la Ley de Propiedad Horizontal, que se superpondría a la ya efectuada en 2019 y afectaría al art. 17.12 LPH. La reforma recaería sobre el régimen de acuerdos que posibiliten o prohíban este destino de los elementos privativos en las comunidades de propietarios. En la actualidad, a partir de la modificación efectuada (sin efectos retroactivos) por Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, *de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler*, la Junta de propietarios puede limitar, condicionar o —según ha interpretado la DGSJFP y, recientemente, el Tribunal Supremo— prohibir, por mayoría de tres quintos, en los términos del art. 17.12 LPH, la actividad del alquiler turístico en la comunidad de propietarios. El Real Decreto-ley 7/2019 introdujo así una excepción a la regla general que exige unanimidad para modificar el título constitutivo o los estatutos de la comunidad⁹⁷. El tenor literal del art. 17.12 LPH, que, como veremos a continuación, ha generado bastante litigiosidad, es el siguiente:

El acuerdo por el que se limite o condicione el ejercicio de la actividad a que se refiere la letra e) del art. 5 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, *de Arrendamientos Urbanos*⁹⁸, en los términos establecidos

⁹⁷ Regla general contenida en el art. 17.6 LPH: «Los acuerdos no regulados expresamente en este artículo, que impliquen la aprobación o modificación de las reglas contenidas en el título constitutivo de la propiedad horizontal o en los estatutos de la comunidad, requerirán para su validez la unanimidad del total de los propietarios que, a su vez, representen el total de las cuotas de participación».

⁹⁸ Art. 5, e) LAU: «Quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta ley: [...] e) La cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística o por cualquier otro modo de comercialización o promoción, y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial turística». Prácticamente todas las comunidades autónomas cuentan con normativa específica sobre arrendamiento turístico, dictada con base en su competencia en materia de turismo. Se trata de regulaciones heterogéneas y sobre aspectos fragmentarios, no fácilmente aprehensibles por el ciudadano y que no resuelven los problemas de regulación de la relación jurídico-privada entre las partes arrendadora y arrendataria ni el de distinción entre el arrendamiento turístico y el arrendamiento de temporada (en este sentido, F. DÍAZ VALES, «Aspectos jurídico-civiles de las viviendas de uso turístico», en *Las viviendas de uso turístico y su regulación jurídica: un enfoque multidisciplinar*, LUCAS DURÁN, M. (dir.), Navarra, Aranzadi, 2019 (consultado en Aranzadi ProView).

Como explican Valladares Rascón y Ordás Alonso, esta exclusión tiene su origen en el Plan Nacional e integral del turismo de 22 de junio de 2012 en el que se destaca el aumento cada vez más significativo del uso de alojamientos privados en el turismo. Se constata que el uso de la oferta de alojamiento no reglado podría estar dando cobertura a situaciones de intrusismo y competencia desleal contrarias a la calidad y competitividad de los propios destinos turísticos. La LAU de 1994 no contemplaba la casuística relacionada con el alquiler de viviendas para uso turístico y/o vacacional, lo que intenta subsanarse hasta cierto punto con la introducción del apartado e) en el artículo 5, por la Ley 4/2013, de 4 de junio. A partir de esta reforma, para que el arrendamiento turístico quede excluido de la LAU, incluso como arrendamiento para uso distinto del de vivienda, deben concurrir ciertos requisitos, que no se enuncian ni mucho menos con claridad en el precepto, lo que, entre otras cosas, provoca problemas para diferenciar entre arrendamiento turístico y arrendamiento de temporada (E. VALLADARES RASCÓN y M. ORDÁS ALONSO, «Artículo

en la normativa sectorial turística, suponga o no modificación del título constitutivo o de los estatutos, requerirá el voto favorable de las tres quintas partes del total de los propietarios que, a su vez, representen las tres quintas partes de las cuotas de participación. Asimismo, esta misma mayoría se requerirá para el acuerdo por el que se establezcan cuotas especiales de gastos o un incremento en la participación de los gastos comunes de la vivienda donde se realice dicha actividad, siempre que estas modificaciones no supongan un incremento superior al 20 por 100. Estos acuerdos no tendrán efectos retroactivos.

Como decía, la norma está generando problemas en la práctica, habitualmente con ocasión de la solicitud de la inscripción del acuerdo de la comunidad de propietarios en el Registro de la Propiedad y, en otras ocasiones, por impugnación directa de los acuerdos. El conflicto se refiere a dos tipos de supuestos: el de aquellos acuerdos que no solo limitan o condicionan la actividad turística en la comunidad de propietarios, sino que la prohíben; y el de los acuerdos mediante cláusulas que exceden, en su redacción, del ámbito de aplicación del art. 5 e) LAU. Me referiré sucintamente a cada una de estas cuestiones.

Acuerdos que prohíben la actividad. - Sirva como ejemplo para ilustrar el primero de los problemas el caso resuelto por la RDGSJFP de 21 de diciembre de 2023 (RJ 2023\547), que estimó el recurso interpuesto por la Comunidad de propietarios afectada —el edificio estaba ubicado en Madrid—, revocando la calificación del registrador de la propiedad. Este denegó la inscripción de una modificación de estatutos que recogía el acuerdo adoptado por la Junta de propietarios por mayoría que superaba ampliamente los tres quintos exigidos, prohibiendo el uso turístico de las viviendas. El tenor de la cláusula acordada e incorporada a los Estatutos, que pretendía inscribirse, era el siguiente: «se prohíbe y se limita a los propietarios y a los ocupantes, bajo cualquier título o derecho real o personal de uso y disfrute de los diferentes pisos del edificio, la realización en cualquiera de ellos, de la actividad de apartamentos turísticos en los términos definidos en el R.D. Ley 21/2018 de 14 de diciembre, *por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid* o norma sectorial que el futuro pueda sustituirla».

El registrador entendía que la regla aplicable al acuerdo adoptado no era la especial del art. 17.12 LPH (mayoría de 3/5), que solo operaría respecto de aquellos acuerdos en que se «limite o condicione» el alquiler turístico de las viviendas, sino la general del art. 17.6 LPH (unanimidad), que debería aplicarse cuando se «prohíba» dicha actividad⁹⁹. Defendía, para llegar a esta conclusión una interpretación

5. Arrendamientos excluidos», en *Comentarios a la Ley de arrendamientos urbanos*, BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R., (coord.), 7.^a ed., Cizur Menor, Aranzadi, 2020, p. 192).

⁹⁹ Añadía que la norma cuya inscripción se pretendía se desviaba del tenor literal de la letra e) del art. 5 LAU. En su opinión, el texto de la norma de la comunidad que se modifique o se incorpore a los estatutos debe aludir única y exclusivamente a la actividad a que se refiere la

estrictamente literalista y restrictiva del art. 17.12 LPH, aduciendo el carácter excepcional de la norma. La Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública no comparte este criterio. Confirmando doctrina establecida en resoluciones anteriores, entiende que la prohibición de la actividad queda englobada en la expresión utilizada por el art. 17.12 LPH, de modo que, «al permitir dicha norma limitar o condicionar la actividad de alquiler de índole turística de las viviendas también admite que se establezca una prohibición absoluta de dicha actividad» (cfr. RRDGSJFP de 16 junio de 2020 —RJ 2020\3393—; 5 de noviembre de 2020 —RJ 2020\5480— y 15 y 22 de enero de 2021 —RJ 2021\216 y RJ 2021\222, respectivamente—)¹⁰⁰.

El criterio de la DGSJFP ha sido confirmado por el Tribunal Supremo en dos recientes sentencias dictadas el 3 de octubre de 2024 (SSTS núm. 1232/2024, de 3 de octubre, JUR\2024\369472, y núm. 1233/2024, de 3 de octubre, JUR\2024\369473). Resuelven las discrepancias manifestadas hasta entonces por diversas audiencias provinciales. El Tribunal Supremo ya se había pronunciado sobre la licitud de la prohibición estatutaria de alquiler de viviendas para uso turístico, considerando que no contraviene el contenido esencial de la propiedad privada (SSTS 358/2018, de 15 de junio; 729/2014, de 3 de diciembre; 1643/2023, de 27 de noviembre; 1671/2023, de 29 de noviembre; 90/2024, de 24 de enero; 95/2024, de 29 de enero; y 105/2024, de 30 de enero). Pero todavía no lo había hecho sobre la mayoría necesaria para adoptar el acuerdo. En estas nuevas sentencias, con base en el criterio de interpretación teleológico (cfr. art. 3.1 CC), el Alto Tribunal declara que el espíritu y finalidad del art. 17.12 LPH no es contrario, sino que propicia precisamente la interpretación de que la limitación de

letra e) del art. 5 LAU, en los términos establecidos en la normativa sectorial turística y en los propios términos en que el art. 17.12 LPH está redactado. En el caso de la escritura calificada, el acuerdo litigioso introduce desviaciones respecto del tenor literal citado, al referirse a «[...] la actividad de apartamentos turísticos en los términos definidos en el R.D. Ley 21/2018 de 14 de diciembre, *por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid* [...]». No está de acuerdo con esta conclusión la DGSJFP, que señala, templando la rigidez del registrador, que «con independencia del mayor o menor acierto en la cita de las normas que regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid, es indudable que lo que se prohíbe es el ejercicio de la actividad a que se refiere la citada regla duodécima del artículo 17 de la Ley sobre propiedad horizontal en los términos establecidos en la normativa sectorial turística aplicable».

¹⁰⁰ «[...] el propio texto de la norma, literalmente entendido, cuando alude a que "se limite", es decir, "poner límites a algo", en modo alguno impide la prohibición de una actividad. Es más, cuando expresa "limite o condicione", la disyuntiva indica claramente que se refiere a supuestos distintos y alternativos, admitiéndolos de mayor a menor en cuanto a las facultades limitativas que se reconocen a la comunidad de propietarios». En cambio, se requeriría la unanimidad para permitir ese tipo de actividad, por cuanto la finalidad del art. 17.12 LPH «es reducir la mayoría necesaria para el acuerdo que limite o condicione el alquiler turístico, no para el acuerdo adoptado con una finalidad contraria como es permitir de manera expresa esa actividad. En el supuesto de este expediente, no se amplía esa actividad, sino que, por el contrario, se prohíbe. Por tanto, en este supuesto, en el que la finalidad no es contraria a esa actividad, y se prohíbe o no se permite de manera expresa la misma, debe aceptarse la validez del acuerdo» (RDGSJFP de 21 de diciembre, RJ 2023\547).

la actividad del alquiler turístico comprenda su prohibición. Justifica la conclusión con base en los siguientes argumentos:

- El Preámbulo del Real Decreto-ley 7/2019 de 1 de marzo, al que se debe la redacción del art. 17.12 LPH.
- La voluntad del legislador, proclive a favorecer el arrendamiento residencial frente al alquiler turístico, que se pretende restringir con la finalidad de incrementar el parque de viviendas para arrendamiento, con la natural repercusión sobre los precios y correlativa reducción del esfuerzo de las economías familiares. Restringir el ejercicio de aquella actividad no soluciona, en la misma medida que la prohibición, las dificultades de acceso a la vivienda.
- El desarrollo de una actividad de tal clase genera molestias y perjuicios, lo que justifica la posibilidad de condicionarla o restringirla.
- La mayoría cualificada de los tres quintos del número de propietarios y cuotas de participación impuestas por la ley, respeta la regla de la proporcionalidad de la medida en cuanto a los intereses en conflicto.
- Limitar el uso turístico permite su prohibición, que no deja de ser una limitación, en este caso máxima, en un concreto aspecto de las facultades dominicales que corresponden a los propietarios sobre sus inmuebles, y, además, bajo el contorno delimitado por el art. 5 e) de la LAU y con las mayorías legalmente exigibles. Por otra parte, sinónimo de «limitar» es también «condicionar». No tiene sentido que cuando el legislador emplea ambos términos lo haga de forma redundante, y no para ampliar los márgenes de las posibilidades que ofrece el art. 17.12 de LPH. La definición de «limitar» en el Diccionario de la RAE avala la misma conclusión. Esta interpretación de la norma no se considera extensiva, sino declarativa del alcance y significado de tal precepto, bajo los criterios hermenéuticos antes expuestos.

En relación con el mismo problema, presenta una interesante particularidad el caso resuelto por la RDGSJFP de 6 marzo de 2023 (RJ 2023\1619). Se trataba de un conjunto urbanístico integrado por varios bloques o portales. La registradora de la propiedad considera que los acuerdos deben ser aprobados por los propietarios del conjunto residencial completo —y no solo por quienes lo sean de algunos de los bloques—, con la mayoría establecida en el art. 17.12 LPH. Su calificación es confirmada.

En otro orden de cosas, si el acuerdo limitativo o prohibitivo adoptado por la mayoría exigible se produce cuando hay ya algunos copropietarios que disponen de licencia, de fecha anterior, para actividad de apartamento o vivienda de uso turístico, hay que entender que la restricción no les afectará, mientras esté en vigor la licencia, cuando manifiesten su disidencia. En este sentido se pronuncia la STSJ de Ca-

taluña de 13 de septiembre de 2018 (RJ 2018\6125)¹⁰¹. La Dirección General de Derecho, Entidades jurídicas y Mediación de Cataluña¹⁰² ha entendido que la limitación de uso aprobada por mayoría cualificada es inscribible pero que el acuerdo no afectará al propietario actual que no haya prestado su consentimiento, debido a la irretroactividad de las normas restrictivas de derechos; en cambio sí que descargará todo su peso sobre los futuros adquirentes del elemento privativo de ese o cualquier otro propietario cuando la limitación ya figure inscrita.

Acuerdos mediante cláusulas que exceden, en su redacción, del tenor del art. 5, e) LAU.- Apuntaba *supra* un segundo problema sobre el que se ha pronunciado la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública: el de la eventual inscripción de aquellas cláusulas estatutarias que exceden, en su redacción, del tenor del art. 5, e) LAU. La RDGSJFP de 7 de noviembre de 2022 (RJ 2023\5385), constituye un buen punto de apoyo para ilustrar la hipótesis problemática y la solución ofrecida por la DGSJFP. En este caso, la cláusula cuya inscripción rechazó el registrador de la propiedad era del tenor siguiente: «Cláusula Adicional: Se prohíbe el destino de los locales y pisos a hospederías, residencias de estudiantes, así como la explotación como viviendas turísticas, apartamentos turísticos u otro régimen, cualesquiera que fuese su denominación, contemplado o no por la normativa sectorial turística, que implique o suponga genéricamente prestación de alojamiento turístico». El acuerdo para incluir la cláusula en los Estatutos de la comunidad fue aprobado por una mayoría superior a tres quintos. La DGSJFP confirma la calificación negativa del registrador. En la misma línea que este, argumenta que es indudable que el art. 17.12 LPH «reduce la mayoría necesaria para adoptar el acuerdo que limite o condicione el alquiler turístico en el marco de la normativa sectorial que regule el ejercicio de la actividad de uso turístico de viviendas y del régimen de usos establecido por los instrumentos de ordenación urbanística y territorial, pero no permite que esa excepción a la norma general de la unanimidad

¹⁰¹ En Cataluña, la mayoría que se requiere para modificar el título de constitución y los estatutos, salvo que exista una disposición legal en sentido contrario, es de cuatro quintas partes de los propietarios con derecho a voto, que tienen que representar al mismo tiempo las cuatro quintas partes de las cuotas de participación [en la actualidad, art. 553-26.2.a) CCC]. Conforme con el art. 553-26.3.b) CCC, el acuerdo se entiende adoptado «cuando ha votado favorablemente la mayoría simple de los propietarios y de las cuotas participantes a la votación y, en el plazo de un mes desde la notificación del acuerdo, se alcanza la mayoría cualificada contando como voto favorable la posición de los propietarios ausentes que, en dicho plazo, no se han opuesto al acuerdo mediante un escrito enviado a la secretaría por cualquier medio fehaciente».

¹⁰² Sobre propiedad horizontal y modificación de estatutos para prohibir usos turísticos, pueden verse las Resoluciones de la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas (en adelante, DGDEJ) de Cataluña: Resolución JUS/2426/2014, de 14 de octubre (DOGC 05.11.2014). Resolución JUS/105/2015, de 7 de enero (DOGC 05.02.2015). Resolución JUS/1726/2015, de 14 de julio (DOGC 31.07.2015). Resolución JUS/2448/2016, de 25 de octubre. Resolución JUS 167/2017 de 25 de enero, Resolución JUS/1784/2018, de 20 de julio. Una síntesis en: T.B. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ y M. TENZA LLORENTE, «Resoluciones de la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas de Cataluña», <https://www.notariosyregistradores.com/web/resoluciones/cataluna-resoluciones/resoluciones-direccion-general-de-derecho-y-entidades-juridicas-de-cataluna/>

alcance a otros acuerdos relativos a otros usos de las viviendas o locales, como es el de hospedería o viviendas turísticas en régimen distinto al específico derivado de la normativa sectorial turística, o residencias de estudiantes, a los que se refiere la norma estatutaria debatida». En consecuencia, para inscribir una cláusula como esta, se requiere la aprobación por unanimidad de la Junta de propietarios (cfr. art. 17.6 LPH)¹⁰³. En el mismo sentido se pronuncia la RDGSJFP de 22 de junio de 2022, RJ 2022\5172. En este caso, la cláusula cuya inscripción se deniega disponía: «Las viviendas o los locales que se transformen en vivienda solo podrán tener como destino el uso residencial habitual, con restricción de usos o actividades en especial las de hospedería, apartamento turístico o vivienda de uso turístico». Y la RDGSJFP de 8 de junio de 2021, RJ 2021\3899, sobre un acuerdo de la Junta de propietarios del siguiente tenor: «1. Las viviendas del edificio solo podrán tener como destino el uso residencial. 2. Ningún piso del edificio podrá destinarse a hospedería alquiler vacacional apartamento turístico o vivienda o uso turístico que supongan la explotación de la vivienda como uso hostelero [...]»¹⁰⁴. O la RDGSJFP de 5 abril de 2020, RJ 2020\3018.

Conforme con la doctrina de estas resoluciones, para confirmar la calificación negativa del registrador de la propiedad con base en el argumento anterior, la Dirección considera necesario que aquel haya incluido en la justificación de su calificación, como defecto, que el tenor literal de la cláusula excedía el ámbito de la excepción contenida en el art. 17.12 LPH por ese motivo en concreto. De no haberlo hecho así, limitándose a señalar únicamente como defecto el versar el acuerdo sobre una «prohibición» de actividad y no una mera «limitación o

¹⁰³ En el caso de la RDGSJFP de 16 de octubre de 2020 (RJ 2020\4307) se revoca la calificación negativa del registrador porque el acuerdo de la Junta de Propietarios, en términos amplios («Se prohíbe expresamente a los propietarios de las viviendas, destinar las mismas a alquiler turístico, vacacional, de corta duración o cualquier otra modalidad de alquiler que suponga un continuo y excesivo tránsito y estancia de personas ajenas a la Comunidad»), había sido adoptado por unanimidad siquiera esta unanimidad fuera presunta, como permite la regla octava del art. 17 LPH, al haberse notificado a los propietarios ausentes, sin que estos se hubieran opuesto en el plazo de treinta días naturales. El art. 17.8 LPH dispone: «Salvo en los supuestos expresamente previstos en los que no se pueda repercutir el coste de los servicios a aquellos propietarios que no hubieren votado expresamente en la Junta a favor del acuerdo, o en los casos en los que la modificación o reforma se haga para aprovechamiento privativo, se computarán como votos favorables los de aquellos propietarios ausentes de la Junta, debidamente citados, quienes una vez informados del acuerdo adoptado por los presentes, conforme al procedimiento establecido en el artículo 9, no manifiesten su discrepancia mediante comunicación a quien ejerza las funciones de secretario de la comunidad en el plazo de 30 días naturales, por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción».

¹⁰⁴ La DGSJFP, declara que la regla del art. 17.12 LPH reduce la mayoría necesaria para adoptar el acuerdo que limite o condicione el alquiler turístico en el marco de la normativa sectorial que regule el ejercicio de la actividad de uso turístico de viviendas y del régimen de usos establecido por los instrumentos de ordenación urbanística y territorial, pero no permite que esa excepción a la norma general de la unanimidad alcance a otros acuerdos relativos a otros usos de la vivienda, como es cualquier uso no residencial de la vivienda o el mero alquiler vacacional en régimen distinto al específico derivado de la normativa sectorial turística, a los que se refiere la norma estatutaria debatida.

condicionamiento», la calificación negativa será revocada. Así, en la RDGSJFP núm. 1226/2021 de 15 enero, RJ 2021\216, tras reconocer que la cláusula debatida era amplia («Ninguna vivienda del inmueble podrá destinarse a hospedería, alquiler vacacional, apartamento turístico o vivienda de uso turístico que suponga la explotación de la vivienda como uso hotelero») —amplitud que, como hemos visto, exige la unanimidad en el acuerdo— la Dirección General no confirmó la decisión del registrador porque en la calificación no se había indicado tal circunstancia.

En otro orden de cosas, cabe señalar que en la STS de 29 de noviembre 2023 (RJ 2023\6107) se planteó el caso de unos Estatutos en los que constaba no una prohibición expresa de la actividad de apartamentos de uso turístico sino una prohibición genérica de destinar la vivienda a una actividad económica profesional, empresarial, mercantil o comercial. En esta sentencia se considera como actividad económica incluida en la prohibición estatutaria el arrendamiento de vivienda para uso turístico.

La anunciada reforma del art. 17.12 LPH tendría como objetivo fundamental controlar la acentuada expansión de los arrendamientos turísticos, sobre todo en ciertos núcleos urbanos, que repercute negativamente, reduciéndola, en la oferta de inmuebles de uso residencial con destino a vivienda habitual y genera problemas adicionales de gentrificación, de convivencia y molestias en las comunidades de propietarios y en los barrios afectados, y de elevación de los precios de la vivienda en alquiler. La modificación iría en el sentido, no ya de permitir a la Junta de propietarios prohibir la actividad, como sucede en la actualidad, sino de exigir, con carácter previo, el acuerdo favorable de la Junta para poder realizar este tipo de actividades. De este modo, el acuerdo de las tres quintas partes del total de los propietarios que, a su vez, representen las tres quintas partes de las cuotas de participación, sería necesario para que pudiera iniciarse la actividad. Cualquier vecino que quisiera poner en marcha una vivienda turística, solo podría hacerlo de constar, con carácter previo, acuerdo expreso de la Junta permitiendo esta actividad. En principio, se prevé que la nueva regla no tenga efectos retroactivos; es decir, no afecte a los pisos turísticos ya registrados; solo a las viviendas turísticas que se pongan en marcha tras la modificación y aquellas que no estén inscritas en los registros autonómicos de vivienda turística.

8. RÉGIMEN TRANSITORIO APLICABLE A LOS ARRENDAMIENTOS SUJETOS A LA LAU CELEBRADOS CON ANTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA

El régimen transitorio aplicable a los arrendamientos sujetos a la LAU celebrados con anterioridad a la entrada en vigor de la LDV se

contiene en la DT cuarta. Como regla general, continuarán sujetos a la normativa que les era aplicable (DT cuarta.1 LDV). Pero pueden adaptarse, por acuerdo de las partes y siempre que no resulte contrario a las previsiones legales, a la nueva ordenación introducida por la Ley 12/2023 (DT cuarta.2 LDV). En cualquier caso, esta no afectará a las diferentes medidas de aplicación extraordinaria a los contratos vigentes de arrendamiento de vivienda y, en particular, la recogida, sobre limitación de la actualización anual de la renta, en el art. 46 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, que resultarán de aplicación en los términos en los que se encuentren reguladas (DT cuarta.3 LDV) —en relación con este precepto, véase lo dicho *supra*—.

9. OTRAS MEDIDAS SOBRE CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA, FUERA DE LA LAU

9.1. Medidas de protección y transparencia en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda. Régimen general de derechos e información básica

Fuera de la LAU, la Ley 12/2023 regula otros aspectos que afectan a los arrendadores y arrendatarios de vivienda, aunque su alcance es más amplio. Entre ellos, destacan las medidas incluidas en los arts. 30 y 31 LDV, que refuerzan la adecuada formación del consentimiento contractual, haciendo hincapié en los deberes de información y transparencia en fase precontractual. Incluyen los siguientes aspectos.

1.º Derecho de las personas demandantes, adquirentes o arrendatarias de vivienda, o en cualquier otro régimen jurídico de tenencia y disfrute, a recibir información en los términos del art. 30 Ley 12/2023, rubricado «Principios básicos de los derechos, facultades y responsabilidades» (artículo con el que se inicia el Capítulo I —«Régimen general de derechos e información básica» — del Título IV — «Medidas de protección y transparencia en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda» —) de la Ley. El derecho a la información que regula el precepto no solo se aplica a la adquisición de propiedad, sino de cualquier derecho real o personal que confiera facultades de uso y disfrute de la vivienda¹⁰⁵.

¹⁰⁵ En este sentido, J. M.^a ESPINET ASENSIO, «Mesures de protecció i transparència en les operacions de compra i arrendament d'habitatge. El pagament per l'arrendador de les despeses de gestió immobiliària i formalització del contracte», en *La ley por el derecho a la vivienda. Balance de un año de aplicación*, VÁZQUEZ ALBERT, D. (dir.), ARNAIZ RAMOS, R. y PONCE SOLÉ, J. (coords.), Revista Jurídica de Catalunya-Tirant Lo Blanch, 2024, p. 240. Se refiere, a título

El art. 30.1 LDV contiene una remisión genérica al Texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (en adelante, TRLDU) y la legislación autonómica aplicable (se entiende, en materia de consumidores y usuarios), con cuyas disposiciones debe integrarse. Añade a lo anterior un reconocimiento formal del derecho a «recibir información, incluida la suministrada por medios publicitarios, en formato accesible para 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». Esta última precisión concuerda con las disposiciones del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, *por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social*¹⁰⁶.

El art. 30.2 LDV regula, de modo expreso, los deberes de información y publicidad, que recaen sobre «todos los agentes que, operando en el sector de la edificación y rehabilitación de viviendas y la prestación de servicios inmobiliarios, estén facultados para la transmisión, el arrendamiento y la cesión de las viviendas en nombre propio o por cuenta ajena, tales como promotores, personas propietarias y otras titulares de derechos reales, agentes inmobiliarios y administradores de fincas». La precisión de estos deberes se hace por remisión genérica a lo previsto en esta Ley, así como en la legislación de defensa de consumidores y usuarios cuando se trate de relaciones entre consumidores o usuarios y empresarios, quedando sujeta la publicidad que realicen a la legislación general que la regula, con prohibición, en particular, de cualesquiera actos publicitarios con información insuficiente, deficiente o engañosa.

Finalmente, el art. 30.3 LDV, precisa lo que se entiende a los efectos de los apartados anteriores por «información o publicidad» señalando que lo es «toda forma de comunicación dirigida a demandantes de vivienda, usuarios o al público en general con el fin de promover de forma directa o indirecta la transmisión, el arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de viviendas. Se entiende incompleta, insuficiente o deficiente la información que 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».

ejemplificativo, a la propiedad, usufructo, uso y habitación, propiedad superficiaria, propiedades temporal y compartida y derechos personales u obligacionales que impliquen posesión, como el comodato o el arrendamiento.

¹⁰⁶ BOE núm. 289, de 03.12.2013.

2.º Regulación de la Información mínima¹⁰⁷ que tiene derecho a requerir la persona interesada en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda que se encuentre en oferta, acerca de las condiciones de la operación y de las características de la referida vivienda y del edificio en el que se ubique, antes de la formalización de la operación y de la entrega de cualquier cantidad a cuenta¹⁰⁸. Debe proporcionarse en formato accesible y en soporte duradero (art. 31 LDV)¹⁰⁹. El precepto se

¹⁰⁷ Sin perjuicio de los principios y requerimientos contenidos en la normativa autonómica de aplicación, regla que funcionaría aunque el precepto no lo hubiera señalado expresamente tal y como hace. Como indica MOLINA ROIG, «Principales novedades...», *op. cit.*, p. 4, hay comunidades autónomas que ya regulan sus propias obligaciones, como sucede en Catalunya (arts. 60 y ss. Ley 18/2007, de 28 de diciembre, *del derecho a la vivienda*).

¹⁰⁸ Interpreta ESPINET ASENSIO, «Mesures de protecció...», *op. cit.*, p. 243, haciendo extensivo al supuesto del art. 31 lo dispuesto en el art. 30.2 LDV, que la información no sólo puede requerirse al vendedor o arrendador sino a los todos los agentes que, operando en el sector de la edificación y rehabilitación de viviendas y la prestación de servicios inmobiliarios, estén facultados para la transmisión, el arrendamiento y la cesión de las viviendas en nombre propio o por cuenta ajena, tales como promotores, personas propietarias y otras titulares de derechos reales, agentes inmobiliarios y administradores de fincas. A los que cabría añadir, p. e., los fondos de inversión.

¹⁰⁹ La información a que alude el precepto abarca los siguientes extremos [incluyendo, en el apartado g), una cláusula abierta que se refiere a cualquier información que pueda ser relevante]:

«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 o 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» (art. 31.1 LDV).

refiere tanto a condiciones materiales como jurídicas. Hay que destacar que la obligación de suministro de esta información sólo se activa cuando la pide el interesado. Tampoco hay que incluirla en la publicidad. La norma se limita a establecer que la persona interesada en la compra o arrendamiento de una vivienda podrá requerir tal información. Cabe entender que puede solicitar toda la que se detalla en el precepto o una parte. Conviene que, de producirse tal solicitud, para la que no se exige forma determinada, se haga a través de medios que faciliten eventualmente su prueba o acreditación, de modo que pueda hacerse valer un eventual incumplimiento. En cualquier caso, la Ley no señala cuáles son las consecuencias de incumplir el deber de información cuando esta ha sido solicitada. Todo ello debe entenderse sin perjuicio de lo que establezca la normativa autonómica, que puede ser determinante al respecto, provocando una asimetría más entre comunidades autónomas.

El art. 31 LDV contiene una regla especial en su número 3, circunscrita al arrendamiento de vivienda situada en zona de mercado residencial tensionado. Dispone este apartado que, «[c]uando la vivienda que vaya a ser objeto de arrendamiento como vivienda habitual se encuentre ubicada en una zona de mercado residencial tensionado, el propietario *(debería haberse referido no solo al propietario sino, en general, al arrendador; que puede ostentar otro tipo de derecho sobre el inmueble, como, p. e., un usufructo, que le permita arrendar; regla que puede hacerse valer, pese a la dicción del precepto, mediante una interpretación teleológica de la norma —el inciso es mío—)* y, en su caso, la persona que intervenga en la intermediación en la operación deberá indicar tal circunstancia e informar, con anterioridad a la formalización del arrendamiento, y en todo caso en el documento del contrato, de la cuantía de la última renta del contrato de arrendamiento de vivienda habitual que hubiese estado vigente en los últimos cinco años en la misma vivienda, así como del valor que le pueda corresponder atendiendo al índice de referencia de precios de alquiler de viviendas que resulte de aplicación» (art. 31.3 LDV). Por la ubicación de esta regla, de forma separada a los requerimientos de información contemplados en los números 1 y 2 (el 2 comienza señalando «[e]n los mismos términos de lo establecido en el apartado anterior», cosa que no hace el número 3), cabe entender que impone un deber directo a los oferentes, no supeditado a que la persona interesada en la compra o arrendamiento solicite la información. Su utilidad guarda relación con la limitación de la renta que impera en estos casos y que ha sido explicada en un epígrafe anterior.

La LDV no regula los efectos del incumplimiento de los deberes de información reseñados. Pero, por aplicación de la teoría general de las

«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» (art. 31.2 LDV).

obligaciones y los contratos, podría desembocar en supuestos de anulabilidad por error o dolo como vicios del consentimiento¹¹⁰. Sin perjuicio de la existencia de normativa autonómica sobre la materia o de las consecuencias que se puedan derivar a la luz del TRLDCU o de la LOE.

El art. 31, apartados 2 y 3 LDV ha sido impugnado ante el Tribunal Constitucional en el Recurso de inconstitucionalidad núm. 5514-2023, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, pendiente de resolución cuando se cierra esta investigación.

9.2. Elaboración de una base de datos de contratos de arrendamiento de vivienda

La LDV contempla la elaboración de 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 (DA primera LDV). Se promueve —sobre el papel— la colaboración entre distintas administraciones y otros organismos e instituciones para el seguimiento de las medidas incluidas en la Ley y el progreso en el cumplimiento del objetivo de incrementar la oferta de vivienda en alquiler a precios asequibles¹¹¹.

Es inevitable que en este punto venga a la mente lo sucedido con el Registro de sentencias firmes de impago de rentas del alquiler, contemplado en la Ley 4/2013, de 4 de junio, *de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas* (art. 3), que nunca llegó a ver la luz, lo que evidencia las dificultades derivadas de la imbricación de los distintos intereses en juego¹¹². Tampoco ha sido retomado por la Ley estatal por el derecho a la vivienda¹¹³.

¹¹⁰ Así, ESPINET ASENSIO, «Mesures de protecció...», *op. cit.*, pp. 246 y ss.

¹¹¹ Base de datos de calado menor en comparación con el que hubiera tenido un Registro público de contratos de alquiler, que era la idea inicial y hubiera podido dar más juego.

¹¹² A este registro me referí en M.^a D. MAS BADIA, «Arrendamiento de vivienda, tutela del inquilino y seguridad del tráfico: en especial, la inoponibilidad del arrendamiento no inscrito tras la Ley 4/2013, de 4 de junio», *RCDI*, núm. 746, noviembre-diciembre 2014, pp. 3049-3107; y en *Sistemas privados de información crediticia. Nueva regulación entre la protección de datos y el crédito responsable*, Tirant Lo Blanch, 2021, lugares a los que me remito.

¹¹³ Se lamenta de la pérdida de esta oportunidad para hacerlo, MAGRO SERVET, *op. ult. cit.*: «se llegó a crear una comisión para su desarrollo y puesta en práctica, pero no llegó a aprobarse el Decreto que permitiera su implantación definitiva en virtud de lo cual los Letrados de la Administración de Justicia mandaran a este registro las certificaciones de las condenas de

Alguna comunidad autónoma ha ido más lejos, creando y activando un Registro de contratos de arrendamiento. Es el caso de Navarra, que lo hizo a través de la Resolución 182/2023, de 30 de marzo, de la Directora General de Vivienda, por la que se establece la puesta en marcha del Registro de Contratos de Arrendamiento de Vivienda de Navarra¹¹⁴. Esta Resolución da cumplimiento a lo dispuesto en el título IX de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, *del Derecho a la Vivienda en Navarra*, introducido por el art. 32.1 de la Ley Foral 20/2022, de 1 de julio, *para el fomento de un parque de vivienda protegida y asequible en la Comunidad Foral de Navarra*, que regula el Registro de Contratos de Arrendamiento de Vivienda de Navarra¹¹⁵.

9.3. Modificaciones en el procedimiento de desahucio de inquilinos vulnerables

Se contienen, fundamentalmente, en la DF quinta LDV, que modifica, a tal efecto, la Ley 1/2000, de 7 de enero, *de Enjuiciamiento Civil*, incidiendo, entre otros, en los juicios de desahucio arrendaticio. Los procedimientos afectados son, en concreto, los regulados en los apartados 1.º, 2.º, 4.º y 7.º del art. 250.1 LEC: juicios de desahucios por falta de pago, por expiración del término, precario, juicios sumarios de recobrar la posesión y juicios sumarios ejercitados por titulares de derechos inscritos. Se trata de aspectos procesales que exceden del campo de análisis de este trabajo. Me limitaré a destacar algunos ejes básicos de la reforma, ciñéndome, dado el objeto de la monografía, a los relativos al arrendamiento. Giran en torno a la atención especial de situaciones de vulnerabilidad. Implican un retraso en la recuperación del inmueble por el propietario, por lo que afectan a la utilidad individual que aquel le proporciona¹¹⁶. No se han hecho esperar, en concreto,

desahucio por falta de pago y procesos acumulados». Con esta información se hubiera podido evitar «la “cadena” constante de procedimientos judiciales que se incoan por estos casos, ya que existen muchos supuestos de “reincidencia” en el impago [...] diez años después de que se hubiera aprobado la Ley 4/2013, de 4 de junio, es absolutamente necesario que se apruebe y publique este decreto que tienda a transmitir seguridad jurídica a los arrendadores, y que se pongan en circulación arrendaticia más inmuebles en alquiler ante la confianza de los arrendadores de disponer de una buena fuente de información acerca de quiénes ya han sido condenados por impago de rentas, y siguen manteniendo su deuda en un juzgado».

¹¹⁴ BON núm. 99, de 11.05.2023.

¹¹⁵ La disposición transitoria cuarta de la citada Ley Foral 20/2022, establecía que, en el plazo máximo de nueve meses desde su entrada en vigor se pondría en marcha y sería posible inscribir contratos en el Registro de Contratos de Arrendamiento de Vivienda de Navarra, aprobándose la fecha de puesta en marcha mediante resolución del Director General competente en materia de vivienda y que produciría efectos desde la publicación de la misma en el *Boletín Oficial de Navarra*.

¹¹⁶ El Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado en relación con medidas que operan en esta misma línea, concluyendo a favor de su constitucionalidad, pese a que un sector de la doctrina se muestra muy crítico con ello. Así, las STC 9/2023, de 22 de febrero (BOE núm. 77 de 31.03.2023), y 15/2023, de 7 de marzo (que se remite a la anterior, coincidiendo también los votos particulares que incluyen ambas sentencias), en relación con el Decreto-ley 1/2021, de 19

las voces críticas sobre la articulación de la carga de la prueba en las nuevas normas.

El Preámbulo de la LDV subraya algunos de los elementos básicos de la reforma. En primer lugar, se elimina la necesidad de consentimiento del interesado en el traslado a las Administraciones públicas competentes para comprobar su situación de vulnerabilidad en procedimientos de desahucio (cfr. art. 150.4 LEC). Además, se amplía

de enero, *de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica*, que incluye previsiones normativas que permiten la suspensión judicial del lanzamiento de la vivienda decretado en un procedimiento penal. En el FJ 4 de la primera de las sentencias citadas se argumenta: «La extensión de la suspensión a los lanzamientos que se sustancien en procesos penales se hace sobre la premisa [...] del alcance limitado de la medida: (i) no afecta a todos los propietarios (solamente a los titulares de más de diez viviendas); (ii) no ampara todas las circunstancias de entrada o permanencia de la vivienda sin título habilitador, es más, la medida no se aplica a las viviendas que son domicilio habitual o segunda residencia; (iii) la medida no es general y automática, sino que será adoptada por el juez previa valoración ponderada y proporcional del caso concreto, teniendo en cuenta las circunstancias que concurren (extrema necesidad, existencia o no alternativa habitacional...) y (iv) la medida tiene un carácter temporal.

Estamos pues, ante una medida limitada en cuanto a su ámbito de aplicación subjetivo, objetivo y temporal, que no tiene por objeto una regulación directa y general del derecho de propiedad de la vivienda, ni afecta a su contenido esencial. Una medida que responde a una finalidad de interés social —la protección de las personas en situación de vulnerabilidad como consecuencia de la crisis generada por el Covid-19—, que incide mínimamente y de forma temporal sobre la posesión o capacidad de disposición, incidencia que además podrá ser objeto de compensación económica, como se desprende de las disposiciones adicionales segunda y tercera del Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre».

Se oponen al parecer mayoritario, los magistrados don Enrique Arnaldo Alcubilla y doña Concepción Espejel Jorquer, en el voto particular formulado por el primero y al que se adhiere la segunda. Consideran que, para los propietarios afectados, «se trata de una regulación general y es claro que sufren una afectación significativa en su derecho de propiedad en la medida en que, por la decisión del legislador de urgencia (sucesivamente prorrogada, se insiste), se ven privados temporalmente (y de forma extendida en el tiempo, hasta ya tres años) de la disponibilidad del bien y de su posible utilidad económica, pero a la vez siguen obligados a soportar las cargas fiscales, (el impuesto sobre bienes inmuebles y la imputación en el impuesto sobre la renta de las personas físicas o en el impuesto de sociedades, cuando menos) así como las derivadas de la legislación de propiedad horizontal (cuotas de la comunidad ordinarias y extraordinarias) y demás que la titularidad del inmueble comporta. El fundamento de la restricción del derecho que así se padece parece hallarse en un criterio genérico de ordenación de determinadas propiedades y propietarios que hace de la transferencia forzosa y supuestamente temporal del uso de las viviendas, en casos que han dado lugar a la incoación de procedimientos penales, una técnica de intervención impuesta para que determinadas personas se vean obligadas a la cobertura con sus propios bienes de problemas, como el de la dificultad de acceso a una vivienda digna, que deberían ser capaces de resolver los poderes públicos. Son estos últimos los que deben adoptar políticas sociales, con cargo a los recursos públicos y en los términos del art. 31 CE, destinadas a promover y facilitar el acceso de los ciudadanos a la vivienda, en el marco del mandato o principio rector del art. 47 CE y de otros preceptos constitucionales [...] Una privación completa, aunque sea temporal, de la disponibilidad del bien inmueble y de su utilidad económica convierte la propiedad en una carga que se impone exclusivamente a los propietarios afectados para la utilidad de todos [...] la compensación económica a la que se refiere la sentencia está sometida a tales restricciones en la normativa que la regula que cabe dudar seriamente de que pueda ser considerada una compensación efectiva».

el ámbito de protección cuando se identifiquen supuestos de vulnerabilidad, introduciendo en el procedimiento criterios objetivos para definir las situaciones de vulnerabilidad económica¹¹⁷. Se implementan mejoras técnicas en la redacción. Y —siguiendo los estándares jurisprudenciales e internacionales— no se establece un sistema de suspensión automática por el Letrado de la Administración de Justicia si se acredita vulnerabilidad, sino un sistema de decisión por el Tribunal previa valoración ponderada y proporcional del caso concreto, fijando un plazo de suspensión de dos meses para las personas físicas y cuatro meses para las personas jurídicas. Lo anterior supone, respecto de la regulación anterior, un incremento de los plazos de uno y tres meses, respectivamente. La doctrina apunta que no caben suspensiones concatenadas, criticando que no haya sido establecido de modo expreso en el precepto¹¹⁸. Además, se introduce un procedimiento de conci-

¹¹⁷ Respecto a la vulnerabilidad económica, el art. 441.7.º de la LEC, considera que existirá, en el contexto de los Juicios de desahucio por falta de pago, cuando la renta más suministros, supongan más del 30 por 100 de ingresos de la unidad familiar y el conjunto de dichos ingresos no alcance determinados umbrales que el mismo precepto establece. Con carácter general, tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples mensual (IPREM). Este límite se incrementará en 0,3 veces el IPREM por cada hijo a cargo en la unidad familiar. En el caso de unidad familiar monoparental o en el caso de cada hijo con discapacidad igual o superior al 33 por 100, el incremento aplicable por hijo a cargo será de 0,35 veces el IPREM por cada uno de ellos. El límite se incrementará en 0,2 veces el IPREM por cada persona mayor de 65 años miembro de la unidad familiar o personas en situación de dependencia a cargo. En caso de que alguno de los miembros de la unidad familiar tenga declarada discapacidad igual o superior al 33 por 100, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente para realizar una actividad laboral, el límite será de cinco veces el IPREM, sin perjuicio de los incrementos acumulados por hijo a cargo. Respecto de la vulnerabilidad social, el tribunal, para apreciarla, podrá considerar la existencia, entre quienes ocupen la vivienda, de personas dependientes de conformidad con lo dispuesto en el art. 2.2 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de *Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, víctimas de violencia sobre la mujer o personas menores de edad*.

Se ha denunciado que no se aborda adecuadamente la cuestión de la vulnerabilidad, en especial al diferenciar entre la económica y la social. De Valdivia González destaca que los arts. 439. 6 y 7 LEC y el art. 441.5 LEC se centran en la vulnerabilidad económica, mientras que el art. 441.5 LEC, aborda tanto la social como la económica; la vulnerabilidad económica está claramente definida en el art. 441.7 LEC con criterios objetivos, lo que no sucede con la social, quedando sujeta a la interpretación de los servicios sociales competentes, entre otras críticas. Entre otras cosas, este autor apunta la lógica de que el art. 441.5 LEC pueda remitirse al art. 1.2 de la Ley 1/2013, en su redacción vigente; y la necesidad de que el juzgador pueda evaluar la posible situación de vulnerabilidad a partir de datos objetivos y no simplemente de las declaraciones subjetivas de los afectados; y reflexiona sobre la intervención de los servicios sociales (C. DE VALDIVIA GONZÁLEZ, «Protección procesal a los arrendatarios dispensada por la Ley de vivienda de 2023», en *La ley por el derecho a la vivienda. Balance de un año de aplicación*, VÁZQUEZ ALBERT, D. (dir.), ARNAIZ RAMOS, R. y PONCE SOLÉ, J. (coords.), Revista Jurídica de Catalunya-Tirant Lo Blanch, 2024, pp. 270 ss.).

¹¹⁸ En este sentido, C. DE VALDIVIA GONZÁLEZ, «Protección procesal...», *op. cit.*, p. 274, que afirma que lo contrario supondría una expropiación del derecho sin previa indemnización. Sobre la distinta valoración, a efectos de su constitucionalidad, de ciertas medidas aisladamente consideradas o analizadas en su conjunto, especialmente si, a pesar de su carácter temporal, se prorrogan año tras año, se pronuncia R. VERDERA SERVER, «¿Otro gato de Schrödinger? Sobre

liación o intermediación cuando la parte actora sea gran tenedor de vivienda, el inmueble objeto de demanda constituya vivienda habitual de la persona ocupante y esta se encuentre en situación de vulnerabilidad económica. El objetivo es que las administraciones competentes puedan atender adecuadamente a las personas afectadas, mediante los oportunos instrumentos de protección social y los programas de política de vivienda¹¹⁹.

Descendiendo, con algo más de detalle, a las modificaciones implementadas por la reforma, se añaden los apartados 6 y 7 al art. 439 LEC, rubricado «Inadmisión de la demanda en casos especiales». Ambos números se refieren a los supuestos regulados en los números 1.º, 2.º, 4.º y 7.º del art. 250, apartado 1 LEC¹²⁰.

En el número 6 se establece que, en los señalados casos, no se admitirán las demandas, que pretendan la recuperación de la posesión de una finca, en que no se especifique una serie de circunstancias, acompañando algunas de ellas con la indicación de la carga y medios probatorios. A saber:

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.

la suspensión del procedimiento de expropiación rogada (Comentario a la sentencia 168/2023, de 22 de noviembre)», *Derecho Privado y Constitución*, 44, 2024, p. 117.

¹¹⁹ D. LUCAS PARRÓN, «Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda», *Práctica Urbanística*, núm. 178, 2022, p. 11 destaca que «se refuerza la conexión entre los procedimientos judiciales de desahucio o lanzamiento y los servicios sociales correspondientes, a efectos de que por estos puedan encontrarse soluciones alternativas de alojamiento de los afectados vulnerables antes de que se materialice el lanzamiento. Para que ello pueda realizarse, ante situaciones de vulnerabilidad se aumenta el plazo de suspensión de los lanzamientos de 1 a 2 meses cuando el propietario sea una persona física y de 3 a 4 cuando sea una persona jurídica. Esta mayor conexión entre los procedimientos judiciales y los servicios sociales de las Administraciones públicas en casos de especial vulnerabilidad se extiende también a los procedimientos de recuperación posesoria y a los procedimientos penales en casos de usurpación de viviendas ajenas que no sean morada habitual de sus titulares».

¹²⁰ Un breve análisis en M.ª J. ACHÓN BRUÑÉN, «Problemas que pueden suscitar las modificaciones de los juicios de desahucio, precario, recobrar la posesión, derechos reales inscritos y de la ejecución hipotecaria por la Ley 12/2023», *Práctica de Tribunales*, núm. 163, julio 2023; A. FUENTES-LOJO RIUS, «Modificaciones en los procesos de desahucio y ejecuciones hipotecarias en la Ley por el derecho a la vivienda», *Práctica de Tribunales*, núm. 163, julio 2023; y Á. PEREA GONZÁLEZ, «El régimen jurídico de la admisión de la demanda declarativa para la recuperación posesoria en la Ley de Vivienda», *Práctica de Tribunales*, núm. 163, julio 2023.

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.

En el número 7, se dispone que, cuando concurra de forma acumulativa una triple circunstancia (1.º ostentar la parte actora la condición de gran tenedora en los términos previstos por el apartado anterior, 2.º constituir el inmueble objeto de demanda vivienda habitual de la persona ocupante, y 3.º encontrarse esta en situación de vulnerabilidad económica conforme lo previsto 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, con base en el 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.

10. BREVE APUNTE SOBRE MEDIDAS FISCALES PARA ESTIMULAR LA OFERTA DE ARRENDAMIENTO ASEQUIBLE DE VIVIENDA

Con el fin de estimular el alquiler asequible de vivienda, se diseñan, entre otros, incentivos y desincentivos fiscales (DF segunda y tercera). En concreto, se establecen incentivos en el IRPF, aplicables a los contratos de arrendamiento celebrados a partir de la entrada en vigor de la LDV, tratando de crear un entorno fiscal favorable para pequeños propietarios que pongan en alquiler su vivienda en zonas tensionadas. Por norma general, el arrendador se beneficia de una reducción del 50 por 100 sobre los rendimientos del alquiler de viviendas. Esta reducción puede ampliarse si se cumplen distintos requisitos, tales como realizar obras de rehabilitación o mejora, acogerse a programas de vivienda incentivada o protegida, alquilar por primera vez a jóvenes en zonas tensionadas o bajar los precios del alquiler en dichas zonas. En otro sentido, se contempla un destacado recargo en el IBI que pueden aplicar los ayuntamientos. Este último, para las viviendas desocupadas (concepto que se redefine) por un plazo superior a dos años de forma continuada y sin causa justificada, respecto de personas titulares de al menos cuatro inmuebles de uso residencial, pudiendo llegar el recargo al cien por cien de la cuota líquida del impuesto cuando el periodo de desocupación sea superior a tres años.

CAPÍTULO III

PROPIEDAD, ARRENDAMIENTO Y CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Con el fin de preparar el terreno para el análisis del ajuste a la Constitución de las modificaciones introducidas por la LDV en la ordenación legal del contrato de arrendamiento de vivienda, al que dedico el capítulo siguiente, es oportuno reflexionar con carácter previo y más general sobre algunas cuestiones. Comenzaré estrechando el círculo con unos apuntes sobre la competencia estatal para regular las bases de las obligaciones contractuales. A continuación, me referiré al tándem función social y contenido esencial de la propiedad. Me detendré en la tradición cultural común en la Unión Europea y en el concepto de propiedad que manejan tanto el TJUE como el TEDH, con estudio de su jurisprudencia. Y dedicaré un epígrafe especial al análisis del principio o juicio de proporcionalidad y al modo en que se aplica en la práctica en este campo, con alguna referencia a la reserva de ley.

1. ESTRECHANDO EL CÍRCULO CON UNA CUESTIÓN COMPETENCIAL: LIMITACIÓN DE LA RENTA, DERECHO DE PROPIEDAD Y BASES DE LAS OBLIGACIONES CONTRACTUALES. ANÁLISIS DE LA STC 37/2022

Uno de los objetivos principales de la Ley 12/2023 es promover el mercado del alquiler a precios asequibles como solución habitacional. Aunque también se utilizan como instrumento algunos incentivos (p.e., estímulos fiscales para los arrendadores en el IRPF), el protagonismo recae, sin duda, sobre las obligaciones que se establecen y los límites

que se imponen al poder del propietario, que antes he descrito. Esto plantea varios órdenes de problemas. El primero, al que atiende este epígrafe y que ha sido destacado desde la Introducción, es de carácter competencial.

En relación con la materia objeto de estudio, tiene especial relevancia la competencia que ostenta el Estado para regular las bases de las obligaciones contractuales (cfr. art. 149.1.8.^a CE). Tomaré como testigo para hilvanar el discurso la limitación de la renta en las zonas de mercado residencial tensionado, como mecanismo, que podría calificarse de temporal y coyuntural, de intervención en el mercado libre del arrendamiento de vivienda. Partiré del análisis de una sentencia sobre la que quiero llamar la atención, la STC 37/2022, de 10 de marzo de 2022, que declaró inconstitucional la mayor parte de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, *de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda*¹. Es precisamente en esta normativa en la que se ha inspirado la Ley estatal por el derecho a la vivienda al regular este mismo tipo de medidas.

En la sentencia de referencia, el Tribunal Constitucional descarta que la materia enjuiciada —régimen especial de contención de rentas para los contratos de arrendamiento de vivienda habitual en las denominadas áreas con mercado de vivienda tenso— se encuadre en el título competencial referido a la vivienda (art. 149.1.3.^o CE) —sobre el que todas las CCAA, incluida Cataluña, han asumido competencia exclusiva— y afirma que lo hace en el relativo al Derecho civil (que se rige, como bien es sabido, por el art. 149.1.8.^a CE). Recordemos que este último precepto reconoce competencia exclusiva al Estado en materia de legislación civil, pero lo hace con una salvedad: «sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las comunidades autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan».

¹ RTC 37/2022. Publicada en el *BOE* núm. 84, de 08.04.2022. La sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad 6289-2020, interpuesto por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular. El grueso del recurso se dirige contra los preceptos relacionados con un régimen especial de contención de rentas para los contratos de arrendamiento de vivienda habitual en las denominadas áreas con mercado de vivienda tenso. Se valora también la constitucionalidad de distintas infracciones que se tipifican en relación con el aludido régimen de contención de rentas del alquiler. Y la regulación de algunas reglas procesales relacionadas con la obligación de realojo de personas vulnerables. Las quejas materiales esgrimidas en el recurso se fundamentan sobre la supuesta vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE); derecho a la propiedad privada (art. 33 CE); principio de dignidad de la persona (art. 10.1 CE) en relación con la autonomía de la voluntad; o garantía material del principio de tipicidad (art. 25 CE). En cuanto a las tachas competenciales, aluden, entre otras, a la competencia estatal en materia civil (art. 149.1.8 CE), en relación con la regulación del derecho de propiedad, teniendo en cuenta que se reserva al Estado, en cualquier caso, incluso en aquellas comunidades autónomas con Derecho civil propio, la regulación de las bases contractuales.

Acaba con una tercera regla en la que reserva al Estado «[e]n todo caso» una serie de materias entre las que, a lo que ahora interesa, se encuentran las «bases de las obligaciones contractuales».

Para llegar a esta conclusión la sentencia argumenta que:

1.º La vivienda «no constituye un título competencial autónomo», sino que puede recaer bajo distintos títulos competenciales estatales o autonómicos dependiendo de cuál sea el enfoque y cuáles los instrumentos regulatorios utilizados en cada caso por el legislador. Dicha complejidad competencial es consecuencia de las distintas dimensiones constitucionales («económica» y «social») que presenta la vivienda, a las que ya se ha hecho referencia en páginas anteriores.

2.º La competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia de «territorio, urbanismo y vivienda»² tiene por objeto fundamental el desarrollo de políticas públicas en el campo de la vivienda, centradas en la actividad administrativa de ordenación y fomento del sector.

3.º En cambio, si se trata de incidir en uno de los elementos esenciales del régimen de derechos y obligaciones que deriva de un contrato civil, como es la renta en el contrato de arrendamiento de vivienda, no es aquel el anclaje competencial, sino que hay que apelar a la competencia sobre legislación civil. El arrendamiento de vivienda —dice el Tribunal Constitucional— es un contrato y, como tal, un instrumento de naturaleza jurídico-privada. De ahí, el carácter netamente civil de las regulaciones que se refieran a este tipo de contrato, que, como tal, genera relaciones «inter privados», en especial si atienden a aspectos esenciales del mismo, como es la renta.

Hasta aquí cabría pensar que, como Cataluña tiene Derecho civil propio en materia de obligaciones y contratos, la regulación de referencia podría quedar amparada por el art. 149.1.8.º CE. Pero la sentencia da un paso más cuando considera que no es sólo que la renta del arrendamiento sea una cuestión de legislación civil, sino que, además, el principio de libre estipulación de la renta en los arrendamientos urbanos forma parte de las «bases de las obligaciones contractuales» cuya ordenación queda reservada en exclusiva al Estado. ¿Por qué lo considera así? Primero, porque define uno de los elementos estructurales de este tipo de contrato, el cual, salvo algunos aspectos conformados con carácter imperativo por el legislador (ámbito de aplicación, fianza y formalización —curiosamente, la sentencia no cita, pese a su impor-

² Aunque todas las CCAA han asumido competencia exclusiva en las materias enunciadas en el art. 148.1.3.ª CE, ello no excluye la posible actuación del Estado amparada en los títulos competenciales regulados en los arts. 149.1.1.ª, 8.ª, 11.ª, 13.ª, 18.ª o 23.ª CE. Como señala la STC 152/ 1988, de 20 de julio (FJ 3), esos títulos competenciales le habilitan en la medida en que la vivienda se configura como una actividad económica de producción cuya repercusión en la estabilidad económica es indiscutible, si bien esto no significa que el Estado esté legitimado para realizar cualquier actividad en materia de vivienda, ya que los citados preceptos constitucionales no implican existencia de una competencia general e indeterminada de fomento de las actividades productivas por parte de aquel.

tancia, la duración mínima y las prórrogas forzosas—), se rige por los pactos, cláusulas y condiciones determinados por la voluntad de las partes. Y, segundo, porque la regulación de la renta y de los criterios para su determinación tiene también una incidencia relevante en la actividad económica por cuanto afecta al sector inmobiliario y al alquiler de viviendas, lo que justifica su regulación estatal como garantía del principio de unidad de mercado.

La conclusión, para el Tribunal Constitucional, es que el legislador catalán ha operado fuera de sus competencias³. Es irrelevante si la regulación cuestionada puede ser considerada modificación, conservación o desarrollo de instituciones preexistentes en el Derecho civil especial o foral catalán. En todo caso, esa regulación sería contraria al orden competencial al no respetar la atribución exclusiva de la competencia para determinar las bases de las obligaciones contractuales al Estado.

Desde luego no es que esta sentencia resuelva los tortuosos problemas conceptuales que giran en torno al concepto de «bases de las obligaciones contractuales», pero desciende, de forma significativa, a conclusiones más concretas que otras anteriores —incluida la STC 132/2019, de 13 de noviembre—⁴.

La reserva al legislador estatal de la competencia para la regulación tanto de la regla general de libertad de pacto en la fijación de la renta como de sus posibles excepciones o modulaciones excluye que cualquier legislador autonómico pueda condicionar o limitar la libertad de

³ Al carecer el legislador autonómico de competencia material para fijar esas concretas reglas, tampoco la tiene para regular las consecuencias de su infracción, de suerte que el régimen sancionador establecido por la Ley 11/2020 se declara igualmente inconstitucional.

⁴ Sobre la jurisprudencia constitucional relativa a este concepto indeterminado, puede atenderse a M.^aP. GARCÍA RUBIO, «Incertidumbre y alguna cosa más en la interpretación constitucional del poder normativo sobre la materia civil. Comentario a la STC 132/2019, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos de la Ley 3/2017, de 15 de febrero, del Libro VI del CCCat», *RDC*, vol. vi, núm. 4, oct.-dic. 2019, pp. 1-43. Y C. I. ASÚA GONZÁLEZ, «Conexión y bases de las obligaciones contractuales a propósito de la STC 132/2019», *Derecho privado y Constitución*, 37, 2020, pp. 235-272.

Como García Rubio señala, la STC 132/2019, de 13 de noviembre, aborda por vez primera de manera directa uno de los temas más espinosos del art. 149.1.8.^a CE, cual es el de buscar el significado y alcance de las bases de las obligaciones contractuales, aunque sin contribuir significativamente a su clarificación. En esta STC, por mayoría de siete votos contra cinco, se declara constitucional la Ley 3/2017, de 15 de febrero, del Libro Sexto del Código civil de Cataluña, relativo a las obligaciones y contratos, y de modificación de los libros primero, segundo, tercero, cuarto y quinto. Con una excepción, la del art. 621-54.3 CCCat, considerado inconstitucional y, en consecuencia, nulo por invadir la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal. Incluye cuatro votos particulares. Subraya García Rubio el hecho de que el ponente que logró persuadir a la mayoría de sus colegas fue Juan Antonio Xiol Ríos, magistrado que ya en otras sentencias anteriores del alto tribunal había manifestado en sus votos particulares su comprensión del art. 149.1.8.^a CE en términos hasta ahora minoritarios. La STC se desvía de lo dispuesto en pronunciamientos anteriores. Destaca el esfuerzo interpretativo para perfilar lo que debe entenderse por «bases de las obligaciones contractuales».

las partes para determinar la renta inicial del alquiler de viviendas. Esto nos conduce a una primera conclusión destacable. La Ley estatal por el derecho a la vivienda trata, entre otras cosas, de solventar tal inconveniente y permitir este tipo de limitaciones que el Tribunal Constitucional veda a comunidades autónomas como la catalana, que las introdujo desde posiciones ideológicas hermanadas con las que respaldan la ley estatal (con referencia a las mayorías parlamentarias y de Gobierno). Esta es la finalidad: habilitar a las CCAA, dentro del marco de la LDV, para declarar zonas tensionadas en las que puedan aplicar, si así lo desean, límites (temporales y coyunturales) a la renta de partida del alquiler en los contratos celebrados por sujetos que cumplan (en el lado activo y pasivo) determinados requisitos. Lo que se combina, además, con nuevas prórrogas forzosas. Queda, sin embargo, sin determinar si estos límites son, por cuestiones de fondo, constitucionales o qué requisitos deben cumplir para serlo, sobre lo que luego he de volver, al contrastarlos con el respeto del contenido esencial de la propiedad y la proporcionalidad o razonabilidad de las medidas articuladas.

Esta sentencia constituye un importante precedente que no habrá que perder de vista en el capítulo 4 al valorar la constitucionalidad de la LDV y considerar las conclusiones de la STC 79/2024, de 21 de mayo⁵, que resuelve el primero de los recursos interpuestos frente a la ley estatal por el derecho a la vivienda.

2. LA PRESIÓN RECURRENTE DEL CONTENIDO ESENCIAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD Y EL DESLEÍDO JUICIO DE PROPORCIONALIDAD

2.1. Conceptos preliminares: El tándem función social y contenido esencial

Llegados a este punto del discurso, y dado que en el próximo capítulo sopesaré la constitucionalidad de las medidas que nos ocupan, no solo bajo parámetros competenciales, sino también en atención a cuestiones de fondo vinculadas con las nociones de función social y contenido esencial de la propiedad y a su proporcionalidad, conviene que me refiera, con carácter preliminar, a estos conceptos⁶.

Jeremy Bentham, casi contemporáneo de Cesare Beccaria, al que respetaba, escribe: «Es sorprendente que un escritor juicioso como Beccaria haya podido insertar, en una obra dictada por la filosofía más

⁵ RTC 79/2024. Publicada en el *BOE* núm.152, de 24.06.2024.

⁶ Para ello, se revisitan, en parte, ideas expuestas en M.^ªD. MAS BADIA, «Derecho a la propiedad», *op. cit.*, pp. 599-653.

razonable, una duda subversiva sobre el orden social»⁷. Bentham alude a unas palabras que el autor objeto de tan severo juicio incluyó en su obra *Dei delitti e delle pene*: «el derecho de propiedad (terrible, y quizá no necesario derecho) ...»⁸. Calificativos que inspirarían mucho tiempo después el título de la obra *El terrible derecho. Estudios sobre la propiedad privada*, de Stefano Rodotà. Excede del objeto de esta monografía profundizar en la superación de la doctrina del Derecho natural que alienta en las palabras de Beccaria o en el recorrido histórico que ha guiado el derecho de propiedad hasta nuestros días. Pero retengamos en la memoria el apelativo de terrible derecho.

Si vamos a hablar aquí y ahora de función social y de contenido esencial de la propiedad privada es oportuno advertir que existe un claro paralelismo entre los arts. 33 CE y 53 CE, de un lado, y, de otro, los arts. 17 CDFUE⁹ y 52.1 CDFUE¹⁰. De la conjunción de cada par de normas resultan tres reglas básicas, que han de interpretarse de forma sistemática, en estrecha conexión¹¹: 1.º Se garantiza el derecho de propiedad —art. 17.1, primer inciso CDFUE y art. 33.1 CE—. En el caso de la Carta europea, con referencia expresa a las facultades de uso, disfrute y disposición, que tradicionalmente se reconocen en los Códigos civiles como configuradoras de su contenido —en este punto, el art. 33.1 CE debe ponerse en relación con el art. 348 CC—. 2.º Se proscribe su privación, con afirmación del principio de legalidad, salvo que concurren unos requisitos estrictos: exigencia, como contrapartida,

⁷ J. BENTHAM, *Principles of the civil code*, W. Tait, 1843.

⁸ C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, Paris, Giovanni Claudio Molini, 1780.

⁹ El art. 17 CDFUE, ubicado dentro del Título II («Libertades») dispone: «1. Toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes que haya adquirido legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general. 2. Se protege la propiedad intelectual.»

¹⁰ Art. 52 CEDH, integrado en el Título VII. Disposiciones generales que rigen la interpretación y la aplicación de la Carta: «1. Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sólo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás». En caso de intervención legislativa de la UE sobre el derecho de propiedad en el ámbito de sus competencias, o de los EEMM en aplicación o desarrollo del Derecho Comunitario, la función social apunta a la conciliación del interés del propietario con fines de interés general perseguidos por la Unión, que se hallan acuñados en las normas de Derecho originario prioritariamente —SSTJUE de 14 de mayo de 1974 (*Caso Nold*), 13 de diciembre de 1979 (*Caso Hauer*), 18 de septiembre de 1986 (*Comisión contra la RFA*) o 13 de julio de 1989 (*Caso Wachauf*), entre muchas otras—.

¹¹ Estas reglas quedan confirmadas, asimismo, por una abundante jurisprudencia del TJUE, desde hace tiempo consolidada: como ejemplo, las SSTJUE de 13 de diciembre de 1979 (*Caso Hauer*); 11 de julio de 1989 (*Caso Schræder*); 13 de julio de 1989 (*Caso Wachauf*); 10 de julio de 2003 (*Caso Booker Aquaculture e Hydro Seafood*); y una larguísima lista.

de una justa indemnización¹² y necesaria concurrencia de una *causa expropriandi* — art. 17.1, segundo inciso CDFUE y art. 33.3 CE—¹³. 3.º Se permite la intervención delimitadora del legislador con base en el criterio de la «función social» — art. 17.1, tercer inciso CDFUE y art. 33.2 CE—. El «interés general» al que se refiere la CDFUE equivale a este concepto, pese a la utilización de una fórmula más tímida. Es el legislador (reserva de ley —arts. 33 CE y 53.1 CE y art. 17.1 CDFUE, en relación con el art. 52.1 CDFUE—) el legitimado para definir el contenido del derecho de propiedad o, si se prefiere, el haz de poderes o facultades, pero también de deberes u obligaciones¹⁴ para cada categoría de bienes, según la transcendencia que tenga —que puede definirse incluso bajo criterios funcionales o de destino— para el interés general. La delimitación legal de acuerdo con la función social no da derecho a compensación económica a favor de los propietarios que la sufren, a diferencia de lo que ocurre con la expropiación¹⁵. Esta misma interpretación se extiende, aunque su tenor literal se halle

¹² Bajo la República española de 1931 cabía la expropiación sin indemnización en determinados casos si se adoptaba la decisión por mayoría absoluta de las Cortes (cfr. art. 44 CE 1931).

¹³ Sobre la evolución del instituto de la expropiación paralela a la del concepto de propiedad, puede atenderse, entre otros, a J.M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, «Artículo 33», en AAVV, *Comentarios a la Constitución Española. XL Aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer-Boletín Oficial del Estado-Tribunal Constitucional-Ministerio de Justicia, 2018a, pp. 1148 y ss. Ofrece un resumen de las principales sentencias del TC, dictadas hasta 2018, en que se plasma la evolución de la jurisprudencia constitucional sobre el art. 33 CE.

¹⁴ La función social ha de guiar la delimitación de la propiedad o propiedades por el legislador. En concreto justificaría, siguiendo a Rodotà en una exposición ya clásica, que mantiene toda su vigencia: a) La falta de atribución de determinadas facultades. b) El condicionamiento para el ejercicio de las facultades atribuidas. c) La imposición de la obligación —o deber— de ejercicio de determinadas facultades (S. RODOTÀ, «*Note critiche in tema de proprietà*», *Riv.trim. dir.proc.civ.*, 1960, pp. 1312 y 1313; y *El terrible derecho*, *op. cit.*, p. 423). La imposición de deberes corresponde a un estadio avanzado del desarrollo de la noción de función social aplicada al derecho de propiedad. VERDERA SERVER, «*Pro Propietate*», *op. cit.*, p. 895, subraya el alcance sustancialmente diverso que, desde un punto de vista económico, tienen las limitaciones negativas y las positivas, por cuanto las primeras reducen el valor de la propiedad, que pueden llegar a dejar en un valor meramente residual; mientras que las cargas positivas aumentan el coste de la titularidad, pudiendo implicar que la titularidad sea deficitaria para el propietario. En cualquiera de los dos casos, la cuestión es qué nivel de utilidad individual permite seguir hablando de propiedad privada.

¹⁵ Ensayo la distinción entre expropiación y delimitación no indemnizable sobre la base de criterios extraídos del análisis económico del Derecho, G. DOMÉNECH PASCUAL, «Cómo distinguir entre una expropiación y una delimitación de la propiedad no indemnizable», *Indret*, 1/2012, pp. 1-60. Por su parte, Guilloff Titium relata cómo, con esta misma perspectiva de análisis económico, algunos autores norteamericanos llegaron a proponer la elaboración de algoritmos con el fin de establecer o predecir conclusiones en esta materia, en concreto si, ante una limitación del poder del propietario, debía prevalecer aquella o este o, dicho de otro modo, si asumiendo que hay un límite a la intensidad con que el Estado puede regular la propiedad, es posible establecer una fórmula matemática para determinar de antemano si se ha traspasado o no este límite incurriendo en una expropiación (M. GUILOFF TITIUM, «En defensa del casuismo: reflexiones acerca del control de constitucionalidad de las limitaciones a la propiedad privada», *Estudios Constitucionales*, 2019, núm. 2, pp. 265-300).

más desleído, al art. 1 del Protocolo Adicional 1.º CEDH (en adelante, art. 1-P1 CEDH) ¹⁶.

La fuerza de la tradición constitucional común que está en la base de estas normas se ve corroborada por la propuesta de una Constitución para la Tierra de Ferrajoli que incluye un art. 39 rubricado «La propiedad privada y los demás derechos patrimoniales», del tenor siguiente: «La propiedad privada y los demás derechos patrimoniales serán garantizados y regulados en lo relativo a los modos de adquisición y disfrute y también a los límites que, para la tutela de los derechos de los demás y de los intereses públicos, se impongan a su ejercicio dada su naturaleza de poderes. La propiedad privada, incluida la propiedad intelectual representada por las patentes, podrá ser expropiada, mediante indemnización, por las instituciones públicas, locales o globales, por motivos de interés general»¹⁷. Esta propuesta recoge las

¹⁶ Art. 1-P1 CEDH: «*Protección de la propiedad*. Toda persona física o jurídica tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho Internacional.

Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que tienen los Estados de dictar las leyes que estimen 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 multas».

El TEDH entiende que este precepto «comprende tres reglas distintas: la primera, que se expresa en el primer inciso del primer párrafo y que reviste un carácter general, enuncia el principio de respeto de la propiedad; la segunda, que figura en el segundo inciso del mismo párrafo, se refiere a la privación de la propiedad y la subordina a ciertas condiciones; en cuanto a la tercera, consignada en el segundo párrafo, reconoce a los Estados contratantes el poder, entre otros, de regular el uso de los bienes conforme al interés general. No se trata de reglas desprovistas de relación entre ellas: la segunda y la tercera suponen casos particulares de intervención sobre el derecho de propiedad y deben ser interpretadas a la luz del principio que consagra la primera». La primera regla opera así, en la práctica, como principio general que informa el precepto entero y como cláusula residual o subsidiaria a cuya luz se analizan injerencias en el derecho de propiedad que no constituyen privación formal o de hecho (sobre privación «de facto», entre otras, SSTEDH de 23 de septiembre de 1982, *Caso Sporrong y Lönnroth c. Suecia*; de 18 de febrero de 1991, *Caso Fredin c. Suecia*; de 24 de junio de 1993, *Caso Papamichalopoulos c. Grecia*; de 22 de septiembre de 1994, *Caso Hentrich c. Francia*; de 20 de noviembre de 1995, *Caso Pressos Compania Naviera S.A y otros v. Bélgica*; de 8 de diciembre de 2005, *Caso Guiso- Gallisay c. Italia*) ni tampoco regulación del uso (delimitación) pero pueden suponer un atentado contra la propiedad (o derecho a los bienes) al romperse el justo equilibrio entre el interés general y el derecho del particular. Las sentencias en que se enuncia esta doctrina, reiterando la fórmula que he entrecorrido, se cuentan por decenas, a partir de la primera en hacerlo, que fue la STEDH de 23 de septiembre de 1982 (*Caso Sporrong y Lönnroth c. Suecia*). Entre las más recientes, la STEDH de 5 de octubre de 2023 (*Caso Andrzej Ruciński c. Polonia*).

¹⁷ L. FERRAJOLI, *Por un Constitución de la Tierra. La humanidad en la encrucijada*, P. Andrés Ibáñez (trad.), Milán, Trotta, 2022, p. 151. La propuesta de una Constitución para la Tierra se basa en la convicción acerca de la necesidad de expandir el paradigma constitucional a escala supranacional. Bebe, en su planteamiento inicial, del proyecto kantiano de la estipulación de una «constitución civil» como fundamento de una «confederación de pueblos», extendida a toda la Tierra (cfr. I. KANT, *Ideas para una historia universal en clave cosmopolita y otros escritos sobre filosofía de la Historia*, C. Roldán Panadero y R. Rodríguez Aramayo (trans.),

tres reglas nucleares a las que me he referido. No es casual. Pero, además, denota que las tradiciones que las sustentan y que superaron, en su momento, la concepción liberal-burguesa de la propiedad, no han sobrepasado la visión que cuaja en las Constituciones gestadas en el siglo xx. Cosa distinta es que, gracias a la elasticidad de la función social de la propiedad y a su inexcusable adaptación a los cambios sociales, se materialicen de forma cada vez más intensa los límites al poder del propietario. En especial, en relación con determinados tipos de bienes, con un estatuto cada vez más administrativizado, como sucede con la propiedad urbana y con la propiedad de la vivienda.

A) La función social. Algunas consideraciones adicionales sobre la evolución del modelo liberal-burgués de la propiedad en los últimos tiempos: desigualdad, vulnerabilidad y ética del cuidado

Bajo el aliento de la función social podría decirse que palabras o ideas nuevas crecen y fermentan y dan vida incluso a todas las demás palabras viejas¹⁸. Con referencia a la función social, escribía Nieto que «nunca llegará a entenderse una figura jurídica moderna relacionada con la propiedad si no se tiene presente este carácter esencial de la propiedad moderna, que ha superado y hecho envejecer la totalidad de las instituciones tradicionales»¹⁹. Un criterio que guía el tránsito desde la concepción liberal de la propiedad hasta las constituciones de carácter social, integrando una tradición constitucional común de los países de nuestro entorno jurídico²⁰.

La función social constituye un elemento estructural del derecho de propiedad, al que no limita desde fuera, sino que modula desde dentro. Es necesario dar este paso —apoyado por un paulatino cambio de mentalidad— para superar la idea liberal del dominio, según la cual las restricciones a que podía someter la ley el poder del propietario, aun cuando con el tiempo se ampliaran, se concebían como algo externo al derecho de propiedad, además de excepcional y normalmente de signo negativo (no se imponían deberes u obligaciones), que no incidían en su fisonomía interior. Solo cuando la función social se inscriba en el interior del derecho, lo diseñe, lo aliente, forme parte de su esencia, se

estudio preliminar de R. Rodríguez Aramayo, Madrid, Tecnos, 1994; e I. KANT, *La paz perpetua*, J. Abellán (trad.), estudio preliminar de A. Truyló y Serra, Madrid, Tecnos, 1989).

¹⁸ No me he resistido a parafrasear, en un contexto, muy diferente a N. GINZBURG, *Las pequeñas virtudes*, op. cit., p. 97.

¹⁹ A. NIETO, «Evolución expansiva del concepto de la expropiación forzosa», *RAP*, núm. 38, 1962, p. 86.

²⁰ Véase, por todos, además del art. 33 CE, el art. 14.2 LF alemana (que constituye el modelo directo del precepto español) o el art. 42.11 C. Italiana. La primera Constitución que recogió el criterio de la función social fue la alemana de Weimar (1919), que tanta influencia ha tenido dentro y fuera de sus fronteras —arts. 151 a 154—.

habrá operado un cambio de concepción²¹ y se producirá el tránsito desde una propiedad ilimitada a una propiedad delimitada. Acudiendo a la distinción fraguada en la doctrina alemana, a partir fundamentalmente de Gierke, que acabaría trascendiendo a la de otros países, entre límites y limitaciones²², el significado técnico de la función social se correspondería con la primera de estas categorías. Los límites configuran, delimitan, establecen fronteras, confines, definen el poder normal del propietario. Las limitaciones, por el contrario, comprimen, reducen este poder típico, normal y preexistente, que, sin embargo, puede llegar a recuperar toda su plenitud en virtud de su elasticidad, cuando desaparezcan tales limitaciones. Otros autores prefieren hablar de la razón de los límites.

Si bien lo pensamos, los controles de renta en zonas tensionadas, cuando estos se imponen efectivamente, parecen encajar mejor con la idea de limitación, dado su carácter temporal y coyuntural y el procedimiento para establecerlas. Otra cosa es que la regulación de su posibilidad, esa espada de Damocles que pende de un hilo, pueda considerarse un límite en el sentido anotado.

La función social apunta, como bien es sabido, a la necesaria conciliación entre el interés particular y egoísta del propietario y el interés general²³; intereses o valores generales o sociales, de la comunidad²⁴,

²¹ Cfr. V. TORRALBA SORIANO, «El derecho civil desde la codificación hasta el tiempo presente», *RGLJ*, sept.-oct. 1975, p. 348.

²² Puede atenderse a la explicación de L. Díez-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, «Los límites del derecho de propiedad en la legislación urbanística», *RDU*, núm. 23, 1971, pp. 19-20. El mismo autor recuerda, sintéticamente, en otro lugar, que «[e]n la doctrina del Derecho Administrativo de los años sesenta fue frecuente jugar con la distinción entre límites y limitaciones del dominio, especialmente para tratar de explicar, en la legislación urbanística, lo que la Ley del Suelo llamaba *contenido normal* del derecho de propiedad, que en el fondo trataba de definir las posibilidades de intervención de los poderes públicos sin pagar expropiaciones». La distinción que recogió entre nosotros Martín Mateo tomaba como base lo que los alemanes habían llamado *Eigentumsbeschränkungen* y *Eigentumsbegrenzungen* [L. Díez-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, «Propiedad y Constitución», en GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (coord.), *Propiedad y Derecho civil*, Madrid, Centro de Estudios del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2006, p. 16]. Sea como sea, los administrativistas acabarían desarrollando una «concepción estatutaria de la propiedad» (la denominación se debe a Martín Mateo), según la cual el contenido o el haz de derechos y obligaciones que corresponden al propietario vienen determinados por los que las normas le reconocen.

²³ J.M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, «Artículo 33», *op. cit.*, p. 1153, encuentra oportuno destacar con cita de Gallego Anabitarte, «que la propiedad decimonónica del Estado de Derecho liberal individualista, consagrada en el art. 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789 y recogida en las codificaciones europeas (entre otros, en el art. 348 CC) como “derecho inviolable y sagrado”, potencialmente absoluto e inmune a la acción del Estado en beneficio de la comunidad, constituye, precisamente, en realidad, un paréntesis en la tradición del pensamiento de Occidente, una “concepción coyuntural en la historia jurídica europea, porque desde la Baja Edad Media [...] hasta el siglo XVIII, pasando por la gran escuela de juristas y teólogos españoles [...] la propiedad estaba vinculada moralmente”, idea esta que es retomada por el moderno constitucionalismo con la formulación terminológica de la función social (GALLEGO ANABITARTE, 1993, 28)».

²⁴ Rodotà desarrolla la idea de la propiedad como centro de imputación de intereses diversos en *El terrible derecho...*, *op. cit.*, pp. 422 y ss.

que pueden rastrearse en el articulado de las Constituciones: tutela del medio ambiente, desarrollo y modernización de la agricultura, ordenación urbanística, protección de la familia, o acceso a una vivienda digna, entre otros²⁵. La función social es compatible con la consideración de la propiedad como derecho subjetivo, en cuanto poder concedido al sujeto para la realización de sus propios intereses. Es más, la anulación de este poder o su restricción desproporcionada suponen un atentado contra la propiedad privada. Es una idea de la que no se puede prescindir en el contexto de los países capitalistas constitucionalmente adscritos a una idea de mercado y en los que persiste un estrecho vínculo entre propiedad y libertad. Ambos planos, interés individual e interés general, operan al mismo nivel en la estructura del derecho. La intensidad de la presencia de uno u otro se asocia a la relevancia que el tipo de bien tenga para la comunidad. Como resultado, se podrá imponer más o menos límites al poder del *dominus* dependiendo de la utilidad social del bien (p. e., en sentido positivo o negativo, construir, habitar, cultivar), en mayor medida cuando se trate de recursos escasos, y existir, de acuerdo con esto, diversos estatutos propietarios en cada ordenamiento jurídico (pluralidad de la propiedad)²⁶. En materia de propiedad, son notables las disgregaciones del contenido del Derecho civil en un fenómeno creciente de descodificación sobre el que, con tanta agudeza, llamó la atención Natalino Irti (aunque dentro de la idiosincrasia italiana, parcialmente diferente a la nuestra), y permeando todo esto, la evolución de la realidad social tan radicalmente diferente a la sociedad rural y agraria que se encuentra en la base del Código Civil decimonónico y liberal burgués con todos los matices que se quiera²⁷.

²⁵ Apunta Noguera Fernández, en palabras significativas que traducen la sensibilidad de cierta posición doctrinal, que en el contexto de preeminencia jurídico-cultural de la propiedad, que tiene su origen en la revolución liberal-burguesa, «el principal instrumento del que, desde inicios del siglo xx hasta hoy, disponemos para disputar en términos redistributivos el contenido, límites y alcances de la propiedad privada en el interior del modo de acumulación capitalista es la institución de la función social de la propiedad [...] la ejecución práctica de la función social sobre la propiedad supone siempre la existencia de una relación redistributiva conflictiva entre partes enfrentadas ideológica y materialmente [...] La historia de la función social de la propiedad y de sus cargas sobre los propietarios es la historia de la lucha de clases y de las correlaciones entre sus fuerzas» (A. NOGUERA FERNÁNDEZ, «Regular...», *op. cit.*, pp. 23-25). En la p. 50 también pone en valor la conflictividad que puede generar la LDV entre propietarios y arrendatarios: «El conflicto ha sido tradicionalmente la principal vía de ampliación de derechos para los débiles jurídicamente pudiendo incluso ir, en este caso, y por vía del activismo jurisprudencial, mucho más allá de la propia norma».

²⁶ En este sentido, V. MONTÉS PENADÉS, «Comentario a los arts. 348 y 349 CC», en *Comentarios al Código Civil y Compilaciones forales*, t. v, vol. 1.º, M. ALBALADEJO (dir.), EDERSA, 1978, p. 203.

²⁷ Este fenómeno entronca con otra reflexión sobre la conveniencia de una revisión por el legislador con la entidad de Código, que alcanza, en general al Derecho civil. La Constitución española, pese a su rango jerárquico superior y continente de reglas y principios a los que debe ahormarse el Derecho civil, no sustituye ni puede hacerlo, por sus características, al Código Civil. Es exacto hablar, en parte, en la actualidad de un polisistema centrado en la Constitución

El fenómeno del pluralismo de la propiedad viene acompañado, en la práctica, como he señalado ya, de una administrativización, cada vez más intensa, de ciertos estatutos propietarios influida por la deriva de la propiedad urbana e implementada a través de normas especiales, fuera del Código civil, tendencia que se manifiesta claramente en la Ley especial por el derecho a la vivienda, desde la terminología que utiliza hasta su contenido. Autores como Verdera Server ponen de relieve la paradoja de que el modelo codificado, liberal burgués, se diseñara pensando, en lo fundamental, en la propiedad inmobiliaria, cuando es precisamente en ese ámbito donde la influencia del modelo público va a ser más intensa y va a poner en cuestión los perfiles tradicionales²⁸. Por mi parte, si bien se piensa, creo que más que paradójico, es lógico. La nueva mentalidad supera la visión absoluta de la propiedad, que nace en su momento para favorecer el ascenso de la clase burguesa frente a la realidad del Antiguo Régimen, no para igualar a todos los ciudadanos. Un proceso que, con mirada aguda de historiador, Gonzalo Pontón ha calificado como «la lucha por la desigualdad»²⁹. De ahí que se proyecte de forma singular en bienes fundamentales para el individuo y para la sociedad. Aunque la realidad actual ha dejado atrás la estructura socioeconómica de base fundamentalmente agraria que alienta en los Códigos civiles del siglo XIX, sigue confiriendo un papel protagonista a la propiedad; ahora, en especial, la urbana (también a la rústica, bien que en un contexto socio económico diferente). Por tanto, es lógico que estos estatutos propietarios sean los que se vean más fuertemente

que de algún modo ha sustituido al monosistema liberal centralizado en el Código. Una descodificación que, en España, precede a la promulgación de la Constitución de 1978 (ahí están las leyes arrendaticias, la alabada Ley de aguas de 1879, la Ley del Registro Civil o la Ley hipotecaria, entre otras) y que se ha ido acentuando en épocas ya post constitucionales. Como señala Martínez De Aguirre puede admitirse que, en España, la proliferación de leyes especiales en su origen no está cronológicamente relacionada con la necesidad de plasmar los principios constitucionales en texto de rango legal, sino que es un fenómeno anterior a la Constitución (C. MARTÍNEZ DE AGUIRRE Y ALDAZ, *El derecho civil a finales del siglo XX*, Tecnos, 1991, p. 71), que puede haber cobrado un significado nuevo o renovado a partir de ella. Estoy de acuerdo con autores como el citado, en que «[l]a Constitución no tiene virtualidad suficiente como para constituirse en verdadero centro ordenador del sistema del derecho privado con fuerza bastante para dotarle de coherencia interna. Carece para ello de los contenidos sustantivos y de la carga dogmática propios del Código Civil. Su papel es más de inspirador y rector en las grandes líneas que de ordenador y sistematizador [...]» (*op. cit.*, p. 71). Entiende este autor que la referencia a los preceptos constitucionales del Derecho civil no es una referencia conceptual o dogmática sino más bien ideológica o de valores generales. No es apta, por tanto, para fundar un sistema orgánico y coherente sino todo lo más para permitir la formación de un conjunto de microsistemas que en sus principios más fundamentales no son contradictorios por no contradecir la Constitución, pero que, en sus soluciones concretas, en la valoración de los intereses en juego, en la utilización de unas u otras técnicas, pueden no solo diferir sino contradecirse sin mengua de su respectiva constitucionalidad —mejor no inconstitucionalidad—. Para este autor, el vértice es la Constitución y el centro de gravedad el Código Civil, siempre con la actualización necesaria.

²⁸ G. PONTÓN, *La lucha por la desigualdad. Una historia del mundo occidental en el siglo XVIII*, prólogo de J. FONTANA, Barcelona, Pasado y presente, 2016.

²⁹ R. VERDERA SERVER, «“Pro Propietate”», *op. cit.*, p. 865.

afectados por las nuevas corrientes de pensamiento. Por otra parte, cualquier movimiento que tensara los perfiles liberal-burgueses de la propiedad sobre bienes de importancia menor no haría sufrir aquellos moldes ni llevaría a los juristas a plantearse hasta qué punto estamos asistiendo a una evolución del instituto dominical.

En relación con el pluralismo de estatutos propietarios resulta sumamente lúcida la reflexión de López y López cuando advierte que la lógica de la propiedad y su cambio viene aparejada a la también alterada lógica del sujeto. «No puede ser ya idéntica la estructura del derecho de propiedad concebida en función de un derecho abstracto, formalmente igual, siempre idéntico (el anónimo, el “qué” o “quién” a quien se atribuyen las consecuencias jurídicas descritas en el supuesto de hecho de las proposiciones normativas codificadas) a la estructura de un derecho de propiedad que ha de ajustar sus cuentas con encarnaciones reales del sujeto, encarnaciones que corresponden a necesidades vitales del mismo: la vivienda, el trabajo, la mínima radicación vital en la tierra que se cultiva. El abstracto sujeto propietario se ve confrontado no con otros de su misma especie, sino con una multitud de seres encarnados en su condición socialmente menesterosa»³⁰.

Esta tendencia superadora del liberalismo burgués está recibiendo en los últimos tiempos una nueva vuelta de tuerca, que también se manifiesta en el terreno de la vivienda. La llave para ello es la noción de «vulnerabilidad»³¹ y su penetración en el Derecho privado, en concreto, en el Derecho civil, que se manifiesta tanto en el plano legislativo como en el doctrinal. Parece que se está forjando toda una

³⁰ Á. LÓPEZ Y LÓPEZ, *El derecho de propiedad*. Una relectio, Discurso de recepción en la Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia, Sevilla, 1999, pp. 18 y 19.

³¹ Defiende Martha Fineman la tesis —que formula teóricamente y lidera— según la cual «el “sujeto vulnerable” debe reemplazar al sujeto autónomo e independiente afirmado en la tradición liberal. Mucho más representativo de la experiencia vivida y de la condición humana, el sujeto vulnerable debería estar en el centro de nuestros esfuerzos políticos y teóricos». Esta autora insiste en que existen algunos impedimentos conceptuales para que el Estado sea más receptivo hacia ese planteamiento. En primer lugar, el arraigo, en la doctrina jurídica actual, de un sentido empobrecido de igualdad. «Entendemos la igualdad en términos formales, centrados en la discriminación y que no prestan atención a las desigualdades sociales subyacentes». En segundo lugar, la opinión, políticamente poderosa, de que el Estado debe asumir un papel de moderación y abstención. «Incluso los autoidentificados reformadores sociales progresistas desconfían del Estado; la retórica de la no intervención prevalece en los debates sobre políticas, lo que disuade la adopción de medidas positivas diseñadas para abordar las desigualdades. Además, idealizamos el contrato y, en consecuencia, cosificamos la elección individual de maneras que enmascaran el papel de la sociedad en la perpetuación de la desigualdad. El hecho de que las instituciones sociales desempeñen un papel importante en el mantenimiento y la extensión de la desigualdad es la razón misma por la que necesitamos un Estado más activo, que responda a esa realidad» —*la traducción es mía*— (M. FINEMAN, «The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition», *Yale Journal of Law and Feminism*, Mayo 2008. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/228137515_The_Vulnerable_Subject_Anchoring_Equality_in_the_Human_Condition). Estas ideas son muy ilustrativas de la tensión entre mentalidades o ideologías a la que me vengo refiriendo desde las primeras páginas de esta obra.

teoría general o una dogmática de la vulnerabilidad. Baste pensar, como ejemplo ilustrativo, en la Ley 4/2022, de 25 de febrero, de *protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica*³²; o —en un plano diferente— en el cambio de paradigma, en la forma de acometer la capacidad de las personas con discapacidad psíquica, de la Ley 8/2021, de 2 de junio, *por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica*³³ o —aunque sea en un plano ontológico diferente— en el nuevo estatuto jurídico de los animales (o, como decía Singer, los animales no humanos³⁴) a partir de su consideración como seres sintientes. Señala Martínez de Aguirre que probablemente lo que aporta esta idea o teoría de las vulnerabilidades al campo del Derecho civil, es una «teleología; es decir, que sirve para identificar los problemas, y para indicar la dirección que debe seguir la respuesta legal a dichos problemas», en un doble sentido: personalización del Derecho (atención a las circunstancias concretas de cada persona, más allá del individuo autónomo, idealizado abstractamente por la teoría liberal clásica: se constituye así como factor de humanización de las reglas legales, acercándolas a las necesidades y situaciones personales); y planteamiento preventivo, que se orienta primariamente a evitar que la vulnerabilidad se traduzca en vulneración, y sólo cuando esto no se ha conseguido, a establecer remedios cuando la vulneración se haya hecho efectiva. Aunque el citado autor le suscita dudas la construcción de toda una teoría general de vulnerabilidad en el Derecho privado, admite que se trata de una perspectiva que sirve para enriquecer el análisis y acercar las reglas legales a las necesidades efectivas de los ciudadanos³⁵.

³² BOE núm. 51, de 01.03.2022. Puede encontrarse más información sobre el concepto de consumidor vulnerable, entre otros trabajos, en: M. J., MARÍN LÓPEZ, «El concepto de consumidor vulnerable en el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios», *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 37, 2021, pp. 111-120; A. B. VEIGA COPO, *Consumidor vulnerable*, Thomson Reuters Aranzadi, 2021; T. HUALDE MANSO, *Del consumidor informado al consumidor real. El futuro del derecho de consumo europeo*, Dykinson, 2016; o M.^a D. HERNÁNDEZ DÍAZ-AMBRONA, *Consumidor vulnerable*, Reus, 2015.

³³ BOE núm. 132, de 03.06.2021.

³⁴ P. SINGER, *Liberación animal*, Penguin Random House, 2018.

³⁵ C. MARTÍNEZ DE AGUIRRE Y ALDAZ, «La recepción de la idea de vulnerabilidad en el Derecho civil español. Materiales para un debate», en *Vulnerabilidad patrimonial: retos jurídicos*, M. V. MAYOR DEL HOYO y S. DE SALAS MURILLO (coords.), Aranzadi, 2022 (consultado en Aranzadi ProView). De modo muy razonable, señala este autor un riesgo al que hay que estar atentos: que la vulnerabilidad acabe convirtiéndose en una suerte de concepto-para-todo, es decir, en una idea que se utiliza para fundamentar, por sí misma y por sí sola, la respuesta jurídica frente a determinados problemas y situaciones. «Algo parecido a lo que en otro ámbito ha podido ocurrir con el concepto de interés superior del menor, que, sin negar su importancia teórica y su eficacia práctica, ha sido empleado en algunas ocasiones para patrocinar soluciones a determinadas situaciones, a veces en abierta contraposición con lo que dicen las leyes» (*Id.*).

La penetración de la idea de vulnerabilidad a la hora de testar problemas y plantear soluciones es muy clara en el terreno de la vivienda y, dentro de este, en concreto, al templar el poder del propietario con apoyo en la función social. No es que la idea sea nueva. La legislación de inspiración social en materia de arrendamientos tanto rústicos como urbanos tiene detrás una larga historia. Pero tras la intensificación de los límites de nueva generación puede percibirse, sin duda, la energía de esta nueva corriente o enfoque sobre la vulnerabilidad, una noción extrajurídica que expande su penetración en el campo del Derecho privado. No es anecdótica, en este sentido, la influencia creciente del Derecho constitucional y en concreto de la tutela de los Derechos humanos en el Derecho civil³⁶. Tampoco, de corrientes filosóficas como la ética del cuidado, de raigambre feminista (que no femenina), que reivindica la idea de una sociedad cuidadora asociada, como destaca Victoria Camps, a una concepción de la persona como sujeto moral que no es la que hemos heredado del pensamiento moderno del liberalismo. Se trata de superar el legado ético de la modernidad, bifurcado en dos grandes teorías, la ética de principios, de corte kantiano, y la ética utilitarista, que parten de un sujeto abstracto universal —trascendental lo llamo Kant— que debería verse reflejado en todos y cada uno de los sujetos empíricos particulares, ignorando la perspectiva de sus circunstancias particulares, esto es, las diferencias³⁷.

³⁶ No es una sinergia que todos vean con buenos ojos. Así, p.e., Nasarre entiende que el ajuste del Derecho civil al constitucional es distorsionante y más que pasar el Derecho civil por el tamiz de las normas constitucionales cree que el Derecho civil tiene que reformularse; de otro modo su rol en la consecución del artículo 47 CE quedará en entredicho y será percibido más bien como una barrera a superar (NASARRE AZNAR, *Los años de la crisis*, op. cit., pp. 490-491). Por mi parte, creo que se pueden conciliar ambas posiciones o que no son contrapuestas, en la medida en que la reformulación del Derecho civil atienda como una de sus claves a esa conexión con los derechos constitucionalmente consagrados, sobre todo los fundamentales u otros como el derecho a la vivienda respecto de los que se discute esta naturaleza. Esta es una de las claves de la evolución actual del Derecho privado. Las inseguridades derivan, entre otros factores, de encontrarnos probablemente en un momento de transición. No se trataría de pasar el Derecho civil, como dice Nasarre, con calzador por el tamiz del siempre borroso Derecho constitucional o de los derechos humanos, sino de llegar a integrar estos con naturalidad. El concepto de función social puede resultar determinante desde un punto de vista técnico a tal efecto.

³⁷ V. CAMPS, *Tiempo de cuidados. Otra forma de estar en el mundo*, Barcelona, Arpa, 2021, pp. 72 ss. La concepción de una sociedad ideal como sociedad de iguales propia del liberalismo enmascara muchas veces las dependencias o, podríamos decir, las vulnerabilidades inevitables, que puede presentar como indignas. Escribe esta autora: «el legado ético de la modernidad, bifurcado en dos grandes teorías, la ética de principios, de corte kantiano, y la ética utilitarista, gira en torno al valor fundamental de la justicia y presupone un agente moral racional independiente y autónomo. Esa condición igual a todos los seres humanos por el hecho de serlo. Los derechos humanos no hacen sino caracterizar a ese individuo como alguien que merece poder actuar con libertad y gozar de unas condiciones mínimas de igualdad precisamente para poder elegir libremente como vivir. Es un sujeto universal —trascendental lo llamo Kant— que debería verse reflejado en todos y cada uno de los sujetos empíricos particulares. Solo es bueno o justo aquello que pueda ser querido por todo ser racional. La justicia no es otra cosa que la maximización del bienestar general, sentenciará Bentham. Son principios o criterios de moralidad asentados en

Ahora bien, en la última normativa española sobre vivienda, junto a la atención a la finalidad de promover el acceso y permanencia en una vivienda adecuada incluso de las personas más vulnerables que no podrían hacerlo en condiciones absolutas de libre mercado, se observa la tendencia creciente, que se va acentuando, a considerar la singularidad del sujeto no solo como beneficiario directo o indirecto de ciertas medidas limitativas del poder del *dominus*, sino, en un sentido muy diferente, atendiendo a los «tipos de propietario», fuera de una consideración abstracta de la titularidad del derecho, para imponer a estos, según categorías, mayores o menores restricciones. Las medidas de limitación de la renta y otras que afectan de modo distinto a grandes tenedores y los que no lo son —en la ley estatal por el derecho a la vivienda y en diferentes normas autonómicas—, constituyen buen ejemplo de ello. La doctrina ha llamado la atención sobre este fenómeno y su incidencia, ni mucho menos intrascendente, en el instituto de la propiedad privada³⁸.

En esta forma de proceder, que sufre una distorsión adicional cuando se incluyen en un mismo paquete de medidas situaciones tan diferentes como la de una persona propietaria de cinco viviendas modestas o modestísimas y una empresa titular de mil unidades explotadas con fines comerciales, no es difícil leer una gestión de quienes ostentan el poder político que busca trasladar la carga económica y con ella la responsabilidad de atender la necesidad de vivienda a los particulares, también la responsabilidad política ante los electores. ¿Por falta de presupuesto? ¿Por lanzar el balón a ese terreno y eludir responsabi-

una concepción del hombre que, en teoría y porque es abstracta, incluye a todos los individuos. Al no verlos desde la perspectiva de sus circunstancias particulares, ignora las diferencias.

La ética del cuidado [...] mira el sujeto como un ser relacional e interdependiente. Es una realidad que la dependencia nos afecta a todos como sujetos, pero no de la misma manera. Unos la padecen más que otros. Todos somos vulnerables, pero no en igual medida a lo largo de la vida. Por eso, la ética del cuidado no se asienta en principios generales ni en derechos universales, sino en el sentimiento que nos une en las contingencias y en las limitaciones que padecemos, del cual nace el deber mutuo de cuidarnos los unos a los otros [...] Justicia y cuidado son valores complementarios. [...] Ninguno de los dos es dispensable». Con la perspectiva de la ética del cuidado, cualquier problema en el que subyazca una injusticia no puede afrontarse solo en términos de un conflicto de derechos.

Sobre la necesidad de forzar la incorporación del cuidado a la justicia, y vincular inseparablemente igualdad y cuidado, A. PAU, «El principio de igualdad y el principio del cuidado con especial atención a la discapacidad», *Revista de Derecho Civil*, núm. 1, 2020, pp. 3-29.

³⁸ Escribe Verdera Server: «Lo que resulta absolutamente relevante es que se asiste a un sustancial cambio en el estatuto jurídico de los bienes en función de quién sea su titular. Abandonamos (o, al menos, complementamos), pues, la identificación objetiva del régimen dominical por el protagonismo del sujeto del derecho», lo que difícilmente puede explicarse a la vista del art. 33.2 CE. No se trata ya de que se establezca un régimen tributario o contractual delimitado por la condición de «gran tenedor» o cualquier otra, lo que sería legítimo, sino de que ese régimen particularizado se construya modificando el estatuto de la propiedad [...] Desde el punto de vista de la función, no hay una propiedad destinada a vivienda que sea diferente de la propiedad de los grandes tenedores destinada a la vivienda. La función social corresponde a la propiedad, no a su titular» (R. VERDERA SERVER, «*Pro Propietate*», *op. cit.*, pp. 911-912).

dades? ¿Por sincera convicción? Si este último fuera el caso, debería cuidarse más la construcción técnica de las medidas y su eficacia. La situación podría mejorar con acuerdos de Estado, para evitar ir tejiendo y destejiendo el tapiz. Que sean posibles, es otra cuestión.

También desde el punto de vista de los propietarios cuyo poder se restringe, cabe observar que muchas de las medidas limitativas del poder del *dominus* de inmuebles destinados a vivienda que se han articulado en los últimos tiempos confieren a las personas físicas el mismo trato que a las jurídicas —aunque no siempre es así—. Cabe plantearse si los parámetros de dignidad y libertad individual y el desarrollo de la personalidad pueden justificar diferencias (posiblemente no todas ellas, ni en todos los casos)³⁹.

B) *El contenido esencial*

Pero volvamos al título del epígrafe, que presenta la función social y el contenido esencial del derecho de propiedad como un tándem. En la tarea delimitadora guiada por la función social, el legislador debe respetar el «contenido esencial» del derecho, salvo que recurra a la expropiación⁴⁰ y, por consiguiente, a la necesidad de indemnizar al propietario so pena de inconstitucionalidad de la medida (art. 53.1 CE). El art. 53.1 CE toma la garantía del contenido esencial del art. 19.2 de la Ley Fundamental de Bonn, donde ya había planteado, como era dable esperar por su abstracción, problemas de dogmática conceptual. Cabe añadir que la delimitación debe efectuarse bajo criterios de proporcionalidad. Contenido esencial y respeto del principio de proporcionalidad⁴¹ constituyen los dos límites a la intervención delimitadora del

³⁹ CARLÓN RUIZ, «La intervención...», *op. cit.*, p. 7, apunta la siguiente reflexión, al hilo de un análisis de la jurisprudencia del TEDH: cabe plantearse «si puede justificarse un tratamiento distinto a la propiedad inmobiliaria según se detente por particulares o por empresas, tal y como establecen recientes normas autonómicas sometidas a escrutinio ante el TC. La lógica de la función social moduladora del contenido esencial pudiera tolerar más fácilmente restricciones por criterios ya no objetivos, sino subjetivos, en atención a los intereses individuales que se protegen en uno y otro caso. Ni más ni menos que la dignidad y la libertad individual y el propio desarrollo de la personalidad, en el caso de personas físicas, tal y como se ha reconocido generalizadamente».

⁴⁰ La distinción entre delimitación del derecho y expropiación —de fronteras poco claras— se ha convertido en una de las cuestiones clásicas en la dogmática moderna sobre el derecho de propiedad. El binomio delimitación-expropiación bascula sobre la función social, que tiene un sentido diferente en cada uno de estos dos polos. En el primero es el criterio al que ha de atender el legislador para modular el poder del propietario; en el segundo, es el fundamento de la *causa expropriandi* que requiere todo supuesto legítimo de expropiación (M.^a D. MAS BADIA, «Derecho a la propiedad», *op. cit.*, p. 621).

⁴¹ La jurisprudencia del TJUE y del TEDH configura este principio como una de las piezas claves del sistema. Dentro de la primera, pueden citarse, entre otras, las SSTJUE de 13 de diciembre de 1979 (*Caso Hauer*); 18 de septiembre de 1986 (*Caso Comisión contra RFA*); 11 de julio de 1989 (*Caso Schröder*); 13 de julio de 1989 (*Caso Wachauf*); 10 de julio de 2003 (*Caso*

legislador en aras de la función social⁴². Su vulneración desemboca en un supuesto de expropiación y, si no se acata el régimen de esta, en la inconstitucionalidad de la medida. El principio de proporcionalidad merecerá un epígrafe específico más adelante. Por otra parte, las leyes que delimiten el derecho de propiedad deben conducir a resultados precisos, previsibles y no arbitrarios⁴³. Posiblemente, como puede

Booker Aquaculture e Hydro Seafood). Conforme con esta jurisprudencia no caben intervenciones delimitadoras desmesuradas, que no guarden una relación de razonabilidad con los objetivos perseguidos. En diversas sentencias se repite la referencia a una «intervención desmesurada e intolerable, que atentaría contra la sustancia misma del derecho». Denota esto cierta confusión merecedora de crítica, entre el límite constituido por el necesario respeto del contenido esencial del derecho y el principio de proporcionalidad. El respeto al contenido esencial es un paso previo al juicio de proporcionalidad. Este último puede conducir a una valoración negativa de la limitación impuesta al poder del propietario pese a no haberse atentado contra el contenido esencial. El respeto al contenido esencial es condición de existencia del derecho de propiedad. La delimitación del derecho parte de su existencia. Y las medidas delimitadoras, respetuosas del contenido esencial, no estarán justificadas si resultan desproporcionadas en relación con el fin perseguido (cfr. M.ª D. MAS BADIA, «Derecho a la propiedad», *op. cit.*, p. 628, nota 69). El respeto al principio de proporcionalidad también constituye un eje central de la jurisprudencia del TEDH, como irá quedando de relieve a lo largo de este trabajo.

⁴² J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, «Una revolución...», *op. cit.*, en esta línea, escribe: «Un texto reciente en materia de derechos fundamentales, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, expresa ya con la naturalidad de lo evidente que este doble respeto al contenido esencial y al principio de proporcionalidad recoge el canon común europeo de examen de los límites que se impongan a cualquier derecho fundamental (art. 52.1 CDFUE)». En el mismo sentido, con más detalle, en: J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, «Artículo 33», en AAVV, *Comentarios a la Constitución Española. XL Aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer-Boletín Oficial del Estado-Tribunal Constitucional-Ministerio de Justicia, 2018, p. 1161: «Con esta afirmación destacaba la jurisprudencia constitucional los dos límites generales (y comunes para toda la teoría general de los derechos fundamentales) que debe respetar el legislador al delimitar las situaciones patrimoniales subjetivas conforme a las exigencias de su función social: el contenido esencial (art. 53.1 CE) y el principio de proporcionalidad. A este se hace una referencia todavía imprecisa, porque solo después fue recibida en la jurisprudencia constitucional la específica articulación del test de proporcionalidad en tres escalones (idoneidad, necesidad y ponderación —o proporcionalidad en sentido estricto—) elaborada en el Derecho público alemán y recibida, a partir de ahí, en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Salvo error por mi parte, la primera vez que el Tribunal Constitucional hizo uso de ese preciso y perfilado examen escalonado de la proporcionalidad fue en la STC 66/1995, de 8 de mayo (FJ 5), en un supuesto relativo al derecho de reunión (art. 21 CE)».

No está de más recordar que no todos los autores manejan un concepto absoluto de contenido esencial, según el cual este identifica un círculo mínimo de facultades que no puede ser nunca traspasado y sirve a un control independiente y distinto del que se lleva a cabo conforme al principio de proporcionalidad. Hay otro sector de la doctrina que aboga por un concepto relativo de contenido esencial, que circunscriben a lo que queda tras aceptar todos los límites que superan el principio de proporcionalidad.

⁴³ El TEDH insiste en esta idea de calidad de la ley en su jurisprudencia. Puede atenderse a las reflexiones, al respecto, de J. BARCELONA LLOP, «Privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos», *Revista de Administración Pública*, núm. 185, 2011, pp. 80 ss. y L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «La calidad de la ley según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Especial referencia a los casos Valenzuela Contreras y Prado Bugallo, ambos contra España)», *Derecho Privado y Constitución*, núm. 17, 2003, pp. 377-406.

deducirse de la exposición realizada en el capítulo 2, este sea uno de los puntos débiles de la Ley estatal por el derecho a la vivienda cuando regula, entre otros aspectos, las medidas de contención de las rentas del alquiler.

El respeto del contenido esencial marca los confines entre expropiación —que supone ablación o privación— y delimitación o configuración del derecho —que presupone su conservación—⁴⁴. El límite se traspasa cuando el derecho pierde su identidad. En nuestro caso, cuando no es reconocible como propiedad. El contenido esencial es lo que dota de tal identidad al derecho. La principal dificultad estriba en definir, no tanto la función que cumple el concepto, sino las facultades que integran ese núcleo sustancial e indisponible salvo a través de la expropiación⁴⁵. En el orden interno, el papel de los Tribunales constitucionales es fundamental en este sentido y, más que nunca, ante este tipo de «conceptos indeterminados», se aproxima al del legislador. El Tribunal Constitucional español (SSTC 11/1981, sobre el derecho de huelga -FJ 8.º- y 37/1987, en torno a la Ley de Reforma Agraria Andaluza -FJ 2.º-, aunque en otras insiste en las mismas ideas —entre ellas, SSTC 77/1985, 196/1987 o 112/2006—) apuntó hace décadas, dos criterios complementarios y abstractos en orden a la concreción del contenido esencial de la propiedad —uno que adopta un punto de vista dogmático, con tintes iusnaturalistas; el otro inspirado por la jurisprudencia de intereses—⁴⁶: reconocibilidad y tutela efectiva, respectivamente.

⁴⁴ Hay unanimidad en cuanto a la necesidad de la distinción, no así respecto de los criterios a los que atender para efectuarla. Puede verse un resumen de las teorías forjadas por la doctrina alemana, probablemente la que tiene mayor predicamento en esta materia, en REY MARTÍNEZ, *op. cit.*, pp. 381 y ss.

En cualquier caso, quiero llamar la atención sobre una conclusión avalada por el análisis de la jurisprudencia europea. Se trata de una tendencia doctrinal y jurisprudencial al abandono de criterios formales de distinción, a favor de otros materiales, más inseguros, pero más justos. La visión clásica de la expropiación como el resultado de un acto administrativo singular basado en la ley parece haber quedado superada. Hoy se acepta la existencia de leyes expropiatorias. Y tampoco se exige, en la actualidad, para hablar de expropiación, que exista una transferencia del bien o derecho a otra persona. En este sentido, entre otros REY MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 382; o A. NIETO, «Evolución expansiva del concepto de la expropiación forzosa», *RAP*, núm. 38, 1962, pp. 67-124.

⁴⁵ Medina Guerrero apostilla: «frente a la “teoría relativa” del contenido esencial, que llega prácticamente a equiparar esta garantía con el principio de proporcionalidad, nuestra jurisprudencia constitucional vino muy pronto a sumarse a la “teoría absoluta”, según la cual hay en los derechos fundamentales un núcleo absolutamente resistente a la acción del legislador, sea cual fuere la finalidad perseguida con la limitación del derecho, e independientemente de que la misma sea o no proporcionada. Contenido esencial y principio de proporcionalidad son, pues, dos “límites de los límites” que cuentan con sustantividad propia y operan, por tanto, cumulativamente en nuestro sistema de derechos fundamentales, como ha venido a recordarlo la STC 236/2007 [...] En suma, la noción de contenido esencial “no puede ser precisada por el legislador, sino que le vincula” (STC 93/2015, FJ 13)» (M. MEDINA GUERRERO, «Artículo 53.1», en AAVV, *Comentarios a la Constitución Española. XL Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer-Boletín Oficial del Estado-Tribunal Constitucional-Ministerio de Justicia, Madrid, 2018, p. 1467).

⁴⁶ Cfr. L. DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, «Algunas reflexiones sobre el derecho de propiedad privada en la Constitución», en MARTÍN RETORTILLO, S. (coord.), *Estudios sobre la*

En primer lugar, la determinación del contenido esencial de cualquier derecho subjetivo 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 ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas, cuando se trate de derechos constitucionales» (FJ 8 de la STC 11/1981). La reconocibilidad, como afirma el Tribunal Constitucional, viene referida a cada momento histórico⁴⁷. Hoy por hoy puede afirmarse que la identificación de las facultades de uso y disposición en el derecho, aunque limitadas, es necesaria para poder reconocerlo como derecho de propiedad, aun en sentido amplio. El debate se sitúa y llega a hacerse virulento —el de la vivienda es buen ejemplo— en el alcance de los límites. A lo anterior se añade que «[e]l segundo posible camino para definir el contenido esencial de un derecho consiste en tratar de buscar lo que una importante tradición ha llamado los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula de los derechos subjetivos. Se puede entonces hablar de una esencialidad del contenido del derecho para hacer referencia a 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» (FJ 8 de la STC 11/1981). Estas ideas apuntan a la tutela, no sólo formal, sino

Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría. Tomo II. De los derechos y deberes fundamentales, Madrid, Civitas, 1991, pp. 1262 ss.

⁴⁷ «La jurisprudencia recurre en muchas ocasiones a la idea de la reconocibilidad del derecho, que apareció en la primera ocasión en que el Tribunal se pronunció —con más o menos acierto, pero, sin duda, en un alarde de valentía en la interpretación constitucional del que no han sido capaces otros Tribunales europeos— sobre el concepto «contenido esencial» de los derechos fundamentales: reconocibilidad del tipo en cada momento histórico (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 2). Esto explica que sean tan frecuentes en la jurisprudencia constitucional sobre la propiedad los detallados análisis históricos sobre la evolución de la regulación de derechos de tipo patrimonial. Puede verse, por ejemplo, el análisis de la tradición legislativa relativa a las incompatibilidades de los funcionarios en la STC 178/1989, de 2 de noviembre, FJ 9; el de la propiedad privada sobre determinadas aguas terrestres y sobre aguas subterráneas en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 6; el de la finalidad tuitiva en la historia de la regulación de los arrendamientos urbanos en la STC 89/1994, de 17 de abril, FJ 5; y el de la atribución al Estado de la titularidad de (algunos) bienes muebles abandonados en la STC 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 6» (J. M.^a RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, «Artículo 33», *op. cit.*, p. 1167).

Como expresa R. VERDERA SERVER, «“Pro Propietate”», *op. cit.*, p. 888, «hay, en este punto, un difícil equilibrio entre la continuidad tipológica de la categoría preconstitucional y las posibilidades de configuración postconstitucional. No cabe duda de que no se ha constitucionalizado el contenido de los arts. 348 y 349 CC, pero también está claro que no se puede prescindir de esos preceptos a la hora de perfilar el alcance de la intervención legislativa postconstitucional».

material y efectiva del derecho. Como asumen unánimemente doctrina y jurisprudencia, para que pueda hablarse de propiedad debe mantenerse un margen de poder individual del propietario para la satisfacción de sus propias necesidades y un mínimo de rentabilidad o posibilidad de extracción de utilidades orientadas a la satisfacción de sus particulares intereses.

Del mismo modo que la función social puede conducir a resultados delimitadores más o menos intensos según el interés que tenga el tipo de bien de que se trate para la comunidad, permitiendo hablar de un pluralismo de la propiedad, cabe preguntarse si esta misma maleabilidad o flexibilidad llega a penetrar en el concepto de contenido esencial de la propiedad. Esto es, si ha de hablarse, más bien, de contenidos esenciales, no ya en atención a la evolución del concepto a lo largo del tiempo (nadie duda, en la actualidad, de que se trata de un concepto evolutivo) sino en un sentido diferente. Lo que inquiero es si acaso no es dado predicar un único contenido esencial para todo tipo de propiedades, sino que más bien hay que referirse a una pluralidad de contenidos esenciales. En mi opinión, hay un núcleo duro que comparten todas las propiedades que merezcan este nombre y que pasa por salvaguardar un margen de utilidad efectiva y de posibilidad de adoptar decisiones, aunque sean limitadas, sobre el destino de los bienes. Pero quizá también haya otra capa que rodee a ese núcleo duro y que sea contenido esencial a respetar por el legislador en el ejercicio de su función delimitadora salvo que proceda a la expropiación. Una segunda capa del contenido esencial que sí que podría variar de una categoría de bienes a otra⁴⁸.

2.2. Una tradición cultural común en la Unión Europea. Propiedad y libertad. Concepto amplio de propiedad

Recordaba en páginas anteriores una cita de Paolo GROSSI: la propiedad es sobre todo mentalidad. Una idea a partir de la que traza una coreografía para la Historia en las bellas páginas de la obra que la contiene.

Hace décadas que los mejores especialistas avalan que la idea de función social del derecho puede conducir a resultados distintos según el contexto político y social en que opere⁴⁹. Por otra parte, conceptos

⁴⁸ Se plantea la existencia de una pluralidad de contenidos esenciales asociados a una pluralidad de propiedades, entre otros, AGUILERA VAQUER, *op. cit.*, pp. 709-710.

⁴⁹ Lo hizo Montés, comparando la regulación de la propiedad privada en la Constitución Española con el sistema construido por las Leyes Fundamentales del régimen franquista (V.L. MONTÉS PENADÉS, *La propiedad privada en el sistema del Derecho civil contemporáneo*, Madrid, Civitas, 1980, p. 151). O Stein, magistrado del Tribunal Constitucional Federal Alemán, que

tales como los de función social o contenido esencial de la propiedad en la Constitución Española no pueden interpretarse —tampoco en lo que a su evolución atañe— aislados de las elaboraciones vinculadas al Derecho de la Unión Europea, el CEDH y las tradiciones comunes de los Estados miembros. Mención especial merecen el CEDH (art. 1 P-1) y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 17, en relación con el art. 52, a los que antes me he referido)⁵⁰ y su interpretación por el TEDH y el TJUE, respectivamente⁵¹.

Por debajo de todo ello, una tradición cultural común que alienta en las Declaraciones internacionales de Derechos Humanos y en las Constituciones de los Estados miembros (en adelante, EEMM)⁵². Antes incluso de que se formulara la CDFUE, el TJUE (anteriormente, TJCE) se había pronunciado en numerosas ocasiones sobre el derecho de propiedad, considerándolo derecho fundamental. En una primera etapa, al apelar en sus sentencias a este y otros derechos fundamentales, el TJUE argumenta de forma preferente con base en las tradiciones comunes de los EEMM reflejadas en sus Constituciones. En una fase posterior⁵³, va ganando terreno la llamada a los Tratados internacionales, con un especial protagonismo del CEDH. El Convenio tiene relevancia en dos sentidos: como antecedente de la CDFUE; y, por remisión primero del TJUE y, después, del Tratado de la Unión Europea (Título I, art. 6.3 TUE), como continente de lo que técnicamente se configuran como

contrastó la Ley Fundamental Alemana vigente con la Constitución de Weimar (E. STEIN, *Zur Wandlung des Eigentumsbegriffes*, Seminar f. Freiheitl, 86, 1971 pp. 5-29). Por poner solo dos ejemplos destacados. Como la Historia y la evolución social no se detienen, los resultados a los que puede conducir la realización de la función social cohonestada con el límite que representa el contenido esencial del Derecho no son algo cerrado y apriorístico.

⁵⁰ DOUE C 202/389, de 7.6.2016. La Carta fue formalmente proclamada en Niza en diciembre de 2000 por el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en diciembre de 2009, pasó a ser jurídicamente vinculante al mismo nivel que los Tratados constitutivos de la UE.

⁵¹ Antes de que se formalizara la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ya se aplicaban estos como principios generales del Derecho.

⁵² La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea afirma en su Preámbulo: «La presente Carta reafirma, dentro del respeto de las competencias y misiones de la Unión, así como del principio de subsidiariedad, los derechos que emanan, en particular, de las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes a los Estados miembros, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, las Cartas Sociales adoptadas por la Unión y por el Consejo de Europa, así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos». Y en el art. 52, números 3 y 4 dispone: «3. En la medida en que la presente Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio. Esta disposición no obstará a que el Derecho de la Unión conceda una protección más extensa. 4. En la medida en que la presente Carta reconozca derechos fundamentales resultantes de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, dichos derechos se interpretarán en armonía con las citadas tradiciones».

⁵³ Sobre esta evolución puede atenderse a D. KRÖGER, *La propiedad privada como derecho fundamental en la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 1995.

principios generales del Derecho de la Unión⁵⁴. En efecto, mientras no acaba de culminarse el proceloso camino hacia la eventual y deseable adhesión de la UE al CEDH, el art. 6.3 TUE declara que los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros forman parte del Derecho de la Unión como principios generales⁵⁵.

Finalmente, llegaría la CDFUE. Existe un vínculo íntimo entre la Carta, en su génesis e interpretación, y las Declaraciones de derechos humanos, que trasluce la conexión entre el derecho de propiedad y la libertad individual⁵⁶, que no es, por supuesto, libertad ilimitada. No es

⁵⁴ Art. 6.3 TUE: «Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales». Relata Rubio Llorente cuál fue el proceder del TJUE para controlar la actividad de la UE y de sus EEMM desde el punto de vista de los derechos fundamentales ante el silencio inicial de los Tratados en esta materia. El TJUE empieza a elaborar su doctrina sobre los derechos fundamentales, incluido el de propiedad, en una etapa —anterior al Tratado de Maastrich— en que los Tratados fundacionales no hacían referencia a ellos. No obstante, el TJUE proclama su competencia para protegerlos, «esto es, para hacer de su respeto condición de validez de los actos de la Comunidad y, desde 1989, también de los actos de los Estados miembros que caen dentro de la esfera del Derecho Comunitario» [F. RUBIO LLORENTE, «Mostrar los derechos sin destruir la Unión», en *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, E. GARCÍA DE ENTERRÍA (dir.), Madrid, Civitas, 2002, pp. 114 y ss.]. El objetivo no es otro que asegurar la primacía del Derecho de la Unión sobre los Derechos nacionales.

Constituye jurisprudencia largamente consolidada la consideración de los derechos fundamentales como principios generales del Derecho de la Unión. Pueden citarse, entre otras, las SSTJUE de 14 de mayo de 1974 (caso Nold); de 13 de diciembre de 1979 (caso Hauer) —«leading-case» del TJUE en materia de propiedad—; de 19 de junio de 1980 (caso Testa, Maggio y Vitale); de 2 de julio de 1989 (caso Schröder); de 13 de julio de 1989 (caso Wachauf); y una larga lista que las siguió.

⁵⁵ Ponce Solé recuerda cómo el Consejo de Europa, que no cabe confundir con la Unión Europea ni con ninguna de sus instituciones, es un mecanismo de integración regional, creado tras la Segunda Guerra Mundial, en el marco del cual se adoptó el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, en 1950. El CEDH ha sido objeto, desde entonces, de modificaciones por medio de sus protocolos. Con el Protocolo 11, el TEDH pasó a ser un órgano permanente con funcionamiento a tiempo completo. La eventual adhesión de la UE —como dice este autor— reforzaría los valores fundamentales, y aumentaría la eficacia de la legislación de la UE y la coherencia de la protección de los derechos fundamentales en Europa. Sin embargo, el 18 de diciembre de 2014, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea emitió un dictamen negativo sobre la compatibilidad del proyecto de acuerdo de adhesión con los Tratados de la UE. Por ello, se está debatiendo una nueva solución que haga posible cumplir la obligación de adhesión y tener en cuenta todos los aspectos que señala el Tribunal en su dictamen (PONCE SOLÉ, *El derecho de la Unión Europea...*, op. cit., p. 3). Mientras llegue ese momento, debe atenderse al art. 6.3 del TUE, según el cual los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales forman parte del Derecho de la Unión como principios generales.

⁵⁶ Esta conexión del derecho de propiedad con la libertad individual se ve reforzada por otros factores. Así, el contexto de Estados capitalistas caracterizados por una economía de libre mercado templada —que no desnaturalizada— por la conceptualización como Estados sociales. O, en otro plano diferente, el reconocimiento, en las mismas normas constitucionales que consagran

casual que el reconocimiento del derecho de propiedad se ubique en el Título II de la Carta, rubricado «Libertades». El hermanamiento entre propiedad y libertad constituye una idea nuclear en muchos de los análisis doctrinales que tratan de esclarecer el sentido de este derecho en las Constituciones del entorno jurídico europeo, entre ellas, la española⁵⁷.

En este marco, que impregna el ADN del art. 33 CE con la visión supranacional recién invocada, conviene recordar que todos los Códigos civiles occidentales, nacidos de una tradición común, coinciden en que el derecho subjetivo de propiedad incluye los poderes básicos de goce y disposición, lo que ha encontrado acomodo en la Carta europea, cuyo art. 17 viene a reflejar, como un espejo, esta tradición compartida. La facultad de goce apunta al valor en uso del bien y comprende tanto su utilización y disfrute directos, como indirectos por medio de la concesión de cierta medida de goce a otras personas a través de los oportunos negocios jurídicos⁵⁸. La facultad de disposición, por su parte, manifiesta el valor en cambio del bien. Ni las Constituciones de los diferentes Estados europeos ni la Carta de la UE (art. 17) garantizan un concreto tipo de goce o un alcance determinado de la facultad de disposición, más allá del respeto al contenido esencial, concepto, de por sí, indeterminado. Delimitar las facultades de goce y disposición en cada estatuto propietario (entre ellos, la propiedad de la vivienda) es misión del legislador nacional conforme con la función social del derecho y con respeto de su contenido esencial. Se podrá modelar dichas facultades, pero no vaciarlas de contenido salvo casos de expropiación con justiprecio o reserva de categorías de bienes al dominio público. La ausencia de las facultades de goce o disposición entre el haz de poderes que integran el contenido del derecho de propiedad, lo desnaturalizarían, quebrando su contenido esencial conforme con su concepción histórica actual. Además, como señala Barnés, «no es suficiente la mera referencia o pertenencia formal al titular del derecho de una facultad de goce y disposición. Ha de haber siempre un cierto margen de beneficio o rentabilidad en el aprovechamiento o utilización del bien (graduado por el legislador) para el propietario»⁵⁹. Esto

el derecho a la propiedad, de la herencia o sucesión «mortis causa» como corolario de aquel (cfr. art. 33.1 CE y art. 17.1, primer inciso CDFUE). Sea como sea, la libertad no debe interpretarse únicamente en un sentido crematístico, sino que apunta al libre desarrollo de la personalidad, que requiere un soporte patrimonial. Y debe encauzarse dentro del modelo económico asumido en la Constitución, con todos los matices que se quiera. Resulta ello de la interpretación sistemática de las normas constitucionales.

⁵⁷ Destacando igualmente la idea de libertad, Aguilera Vaquer escribe que «[e]n el contexto constitucional actual y teniendo en cuenta el CEDH y la interpretación del concepto de propiedad que el TEDH realiza, la propiedad es sobre todo una garantía para proteger, en primer término, la libertad personal y no una garantía para proteger la propiedad en sí» (*op. cit.*, p. 709).

⁵⁸ Por todos MONTÉS, *op. cit.*, p. 246.

⁵⁹ J. BARNÉS VÁZQUEZ, *La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario*, Madrid, Civitas, 1988, p. 329, nota 57.

explica la jurisprudencia consolidada del TEDH que considera como expropiación de hecho aquellos supuestos en que, pese a mantenerse la titularidad formal del derecho, se priva desproporcionadamente al titular de un margen de utilidad o rentabilidad. El juicio de proporcionalidad es determinante en la resolución de los casos litigiosos⁶⁰. Si no se supera, pese a retenerse la titularidad formal, el Tribunal considera que se ha producido una injerencia en el derecho de propiedad que viola su necesario respeto.

Llegados a este punto, es conveniente añadir un ingrediente más a la argumentación, que, en ocasiones, pasa desapercibido. A impulsos de la jurisprudencia del TJUE en relación con el art. 17 CDFUE (y, antes de este, a partir del principio general de respeto al derecho de propiedad), y también del TEDH al aplicar el CEDH (art. 1 P-1), se ha visto reforzada la idea de que normas como estas o como el art. 33 CE o sus equivalentes en otras Constituciones europeas manejan lo que cabría denominar un concepto amplio de propiedad⁶¹. De este modo, no solo queda amparado bajo la cobertura de estos preceptos el derecho de propiedad en sentido técnico-jurídico civil (en el caso del ordenamiento jurídico español, el derecho regulado en el art. 348 CC, aunque sea interpretado a la luz del art. 33 CE⁶²), sino que la garantía constitucional y la de la Carta Europea o las Declaraciones de derechos humanos incluye otros bienes o derechos de contenido patrimonial, así

⁶⁰ Sobre privación «de facto», pueden verse las SSTEDH citadas en la nota 16 de este capítulo.

⁶¹ Sobre este concepto amplio de propiedad, que no tiene el alcance restringido del art. 348 CC, discurren, entre muchos otros, J. BARNES, «El derecho de propiedad en la Constitución Española de 1978», en BARNES, J. (coord.), *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado*, Madrid, 1995, pp. 32 ss.; J. R. PARADA, «Evolución y crisis del instituto expropiatorio», *Documentación Administrativa*, 1990, núm. 222, pp. 41-78; o H. SANTAELLA QUINTERO, *La propiedad privada constitucional: una teoría*, Marcial Pons, 2019.

⁶² En la *Propuesta de Código Civil* de la Asociación de Profesores de Derecho Civil (en adelante, APDC) —PCC— ya se regula el derecho de propiedad cohonestando las reglas del art. 348 CC con las del art. 33 CE. El art. 331-1 PPC, ubicado en el Libro Tercero, Título III, Capítulo I (del que fueron ponentes Luís Miguel López y María Elena Lauroba Lacasa), dispone: «*Concepto y función social*. 1. La propiedad atribuye a su titular el derecho de gozar y disponer de una cosa sin perjuicio de los límites contemplados en este Código y en la legislación especial.

2. El propietario conserva las facultades que no se han atribuido a terceros por ley o por título.

3. La legislación delimita el contenido del derecho de propiedad de acuerdo con su función social».

Y el art. 331-2 PCC añade: «*Garantía expropiatoria*. Nadie puede ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública o interés social mediante el previo pago del justiprecio» (ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE DERECHO CIVIL, *Propuesta de Código Civil*, Tecnos, Madrid, 2018, pp. 448-449; disponible en: https://www.derechocivil.net/images/libros/obra_completa.pdf). Falta, en esta propuesta de preceptos, referencia específica, en atención a su peculiaridad como seres sintientes, a los animales, que ha incluido el art. 348 CC, según redacción por Ley 17/2021, de 15 de diciembre.

como también la propiedad sobre bienes incorpóreos⁶³. En tal sentido, el TEDH utiliza lo que puede calificarse como una noción autónoma

⁶³ Escribe Rey Martínez que propiedad en el sentido del art. 33 CE «son todas las posiciones jurídicas del ciudadano de carácter patrimonial (aquellas que se caracterizan por las notas de valor económico y atribución a un titular, según hayan sido conformadas legalmente de acuerdo con la Constitución) [...] El art. 33 de la Constitución se convierte en una garantía integral del patrimonio frente al poder público» (F. REY MARTÍNEZ, *La propiedad privada en la Constitución española*, Madrid, BOE-CEC, 1994, p. 255). Ilustra este autor su conclusión con varios ejemplos y cita de sentencias del Tribunal Supremo. Con referencia al Derecho alemán, Kimminich también contrapone la noción civil de propiedad en el Código civil al concepto constitucional, que comprendería todo derecho de contenido patrimonial, con independencia de su naturaleza real o personal y, más allá de esto, incluso derechos societarios, derecho a crear o mantener una explotación industrial o determinadas situaciones profesionales, con el único límite de que no se trate de meras expectativas o simples posibilidades de rentabilidad [O. KIMMINICH, «La propiedad en la Constitución alemana», en *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el derecho europeo y comparado. Unión Europea, Convenio europeo de derechos humanos, España, Alemania, Francia, Italia*, BARNÉS VÁZQUEZ, J., (coord.), Madrid, Tecnos, 1996, pp. 152 y ss.]. Sobre la concepción amplia de la propiedad discurre también J.M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, «Artículo 33», *op. cit.*, p. 1154. A título ejemplificativo, señala que se «sitúan bajo ese ámbito constitucionalmente protegido los derechos de aprovechamiento sobre bienes de dominio público, aunque hayan sido otorgados por la propia Administración (STC 227/1988, de 29 de septiembre, FJ 11: derechos de aprovechamiento privativo o especial regulados restrictivamente por la Ley de Aguas de 1985), la propiedad sobre bienes muebles y los derechos de crédito sobre saldos en cuentas corrientes (STC 204/2004, de 18 de noviembre), la propiedad intelectual (ATC 134/1995, de 9 de mayo; cuestión de inconstitucionalidad en relación con la Ley de Propiedad Intelectual, por posible vulneración del art. 33 CE), y el derecho al cobro de una pensión excepcional concedida por ley singular (STC 45/2018, de 26 de abril, FJ 2). La jurisprudencia constitucional ha declarado expresamente que «la garantía constitucional del derecho de propiedad cubre también los derechos reconocidos a través de acciones de protección social (STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 4)». O las posiciones jurídico-patrimoniales frente al Estado que ostentan quienes son funcionarios o Jueces, no como meras expectativas, sino como derechos incorporados a su patrimonio —p. e., las percepciones derivadas de los sexenios de investigación reconocidos a los Profesores de Universidad— (en contra, J. BARNÉS VÁZQUEZ, «El derecho de propiedad en la Constitución Española de 1978», en BARNÉS, J. (coord.), *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado*, Madrid, 1995, p. 35). En cualquier caso, no es fácil en ocasiones, como el mismo autor reconoce, deslindar entre derechos incorporados al patrimonio y meras expectativas. Además de las expectativas, añade que tampoco se protegen las situaciones patrimoniales adquiridas o consolidadas contra derecho («Artículo 33», *op. cit.*, p. 1156). Cita las SSTC 65/1987, de 21 de mayo (FJ 18); y 178/1989, de 2 de noviembre (FJ 9), que se refiere a situaciones nacidas de la «simple tolerancia», «sin reconocimiento legal, incluso contra la prohibición expresa de la ley». Por mi parte, subrayaría el interés de analizar bajo los parámetros anteriores las medidas de paralización temporal de los desahucios o lanzamientos. Destacan también la concepción amplia del derecho de propiedad en el art. 33 CE, Á. LÓPEZ Y LÓPEZ, *La disciplina constitucional de la propiedad privada*, Madrid, Tecnos, 1988, p. 42), para quien abarca todos los títulos jurídicos privados de apropiación, gestión y transmisión de los bienes económicos; F. REY MARTÍNEZ, *La propiedad privada en la Constitución española*, Madrid, BOE-CEC, 1994, pp. 255-256; F. GÓMEZ POMAR, «Derechos de propiedad y costes de transacción: ¿qué puede enseñar Coase a los juristas?», *Anuario de Derecho Civil*, núm. 3, 1998, p. 1037; o VERDERA SERVER, «“Pro Propietate”», *op. cit.*, p. 890, que, con cita de Gómez Pomar, subraya cómo, curiosamente, esta interpretación amplia permite solucionar el problema de disparidad normativa entre, por un lado, el *common law* y el análisis económico del Derecho, y, por otro, el *civil law*, en este campo. La concepción amplia del derecho de propiedad alcanza también al objeto de la expropiación.

y amplia de bien. Lo primero, porque es independiente de lo que cada Estado firmante califique como «propiedad» en su Derecho interno. Lo segundo, porque comprende supuestos que implican intereses patrimoniales que se sitúan fuera de lo que estrictamente se considera como «derecho de propiedad». Abarca, en general, derechos o intereses que constituyen un activo patrimonial⁶⁴. Entre ellos —atención— los del arrendatario. Este concepto amplio de «bien» encaja mejor con el sentido del término «*property*» en inglés y en el *common law*. Resulta muy ilustrativo que se hable, p. e., de «*Property vs. Property dispute*»⁶⁵ en el contexto del conflicto entre propietarios y arrendatarios.

⁶⁴ Así, se ha considerado que entraba en la esfera del art. 1-P1 un crédito indemnizatorio derivado de responsabilidad extracontractual (STEDH de 28 de octubre de 1985 —*Caso Pressos Companhia Naviera, S.A. y otros c. Bélgica*—); el derecho del arrendatario de un cine al aire libre sobre una finca cuya propiedad discutían el arrendador y el Estado (STEDH de 25 de marzo de 1999 —*Caso Iaridis c. Grecia*—); la posesión de una chabola construida en terrenos de dominio público (STEDH de 18 de junio de 2002 —*Caso Önerlydiz c. Turquía*); o los beneficios de la seguridad social legalmente otorgados —pensiones, jubilaciones, subsidios de cesantía e incapacidad, etc.—, entre otros muchos supuestos. En la STEDH de 18 de junio de 2002, el Tribunal estimó que la vivienda construida por el demandante en terrenos de dominio público y habitada por su familia representaba un interés económico sustancial tolerado a lo largo del tiempo por las autoridades, por lo que lo calificó como un «bien» a los efectos del art. 1-P1. Puede verse, con mayor profundidad, M.^a D. MAS BADIA, «Derecho a la propiedad», *op. cit.*, pp. 631 y ss. A los beneficios de la seguridad social como supuesto amparado por el art. 1 P-1 CEDH (desde la STEDH de 12 de abril del 2006, *Caso Stec y otros c. Reino Unido*, párr. 49-56) se refieren I. COVARRUBIAS CUEVAS y R. POYANCO BUGUEÑO, «La privación parcial...», *op. cit.*, pp. 131-156. Precisan estos autores, ilustrándolo con cita de diversas sentencias, que el TEDH ha dicho que el art. 1 P-1 del Convenio no garantiza, como tal, ningún derecho a una pensión o beneficio social de un cierto monto; ni tampoco impone ninguna restricción a los Estados para decidir si han de poner en funcionamiento algún esquema de seguridad social, o para escoger el tipo o cuantía de los beneficios que han de entregarse bajo tal esquema. Ahora bien, si un Estado aprueba una ley que establece el pago de un derecho a pensión, «esa legislación debe ser considerada como capaz de generar un interés propietario, que entra dentro del ámbito del art. 1 del Protocolo 1, para aquellas personas que satisfagan sus requerimientos» (SSTEDH de 8 de octubre de 2013, *Caso Da Kconceição Mateus y Santos Januário c. Portugal*, párr. 18; de 17 de abril de 2012, *Caso Grudić c. Serbia*, párr. 72; o de 28 de abril de 2009, *Caso Rasmussen c. Polonia*, párr. 71). De este modo los beneficios de seguridad social son protegidos por el precepto de referencia.

En la STC 204/2004, de 18 de noviembre (BOE núm. 306, de 21.12.2004), entre otras (así, la STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2), se afirma que la profunda transformación experimentada por el derecho de propiedad en el último siglo, impide considerarlo hoy como una figura jurídica reconducible exclusivamente al tipo extremo descrito en el art. 348 del Código civil, reconociendo que el derecho constitucional a la propiedad privada puede recaer en la actualidad, como se infiere de la interpretación conjunta de los apartados 1 y 3 del art. 33 CE, tanto sobre bienes como sobre derechos, en este caso los del titular de la cuenta corriente sobre su saldo (FJ 5). Resuelve esta sentencia las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 2084/95 y 3406/97, planteadas, por la Audiencia Provincial de Barcelona en relación con el art. 29.2 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general presupuestaria, por posible vulneración del derecho de propiedad.

⁶⁵ Cfr. A. BELL y G. PARCHOMOVSKY, «A Theory of Property», *Cornell Law Review*, vol. 90, 2005, p. 614. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=509862> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.509862>

De acuerdo con esta concepción extendida del derecho de propiedad, consolidada en la interpretación de las normas europeas e internacionales y también respecto de las constituciones de los EEMM, las normas protectoras del derecho a la propiedad abarcarían la posición patrimonial del arrendatario. Con esta perspectiva, ciertas limitaciones del poder del propietario (en sentido estricto) podrían enfocarse no como colisión del art. 33 CE con otros bienes constitucionales (p.e., el derecho a la vivienda —art. 47 CE—), sino como colisión de dos posiciones jurídicas ambas cobijadas en la misma norma (art. 33 CE o art. 17 CDFUE). Sea como sea, podría seguir apelándose al juicio de proporcionalidad para resolver el conflicto. También entiendo que habría un contenido esencial de la posición patrimonial amplia amparada por el art. 33 CE o el art. 17 CDFUE y otro contenido esencial del derecho de propiedad en sentido técnico civil tradicional, comprendido, a modo de círculo concéntrico más estrecho, en aquella posición amplia. Este segundo contenido esencial incluiría el debido margen de decisión sobre el destino económico del bien (que corresponde al propietario en sentido estricto, pero no, p.e., al arrendatario).

Las ideas anteriores nos conducen a la siguiente reflexión. No son pocos los casos que ha resuelto el TEDH en que la confrontación de intereses se produce entre el propietario y el arrendatario (de vivienda o de inmuebles con un uso o destino diferente). En el capítulo siguiente, habrá ocasión de entrar en ellos con detalle. Muchos se centran en problemas vinculados con la limitación de la renta. Abundan las sentencias sobre conflictos en países originariamente comunistas tras la caída de este régimen y su integración en la UE, estrenando la propiedad privada. El bien jurídico del que son titulares el propietario y el arrendatario, en esta concepción amplia del derecho de propiedad —como apropiación privada de bienes con valor patrimonial por cualquier título jurídico—⁶⁶, es la propiedad. Pero hay propiedad y propiedades. No toda situación de propiedad —más allá de la idea abstracta de tal— merece la misma protección o el mismo grado de protección o, si se

⁶⁶ Sobre el alcance del uso, en general, de «nociones autónomas» por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y, en particular, sobre la noción autónoma de bien en el art. 1 P-1 CEDH, más amplia que la recogida en los Códigos civiles europeos, puede atenderse a BARCELONA LLOP, J., *Propiedad, privación de la propiedad*, op. cit., pp. 41 ss. y «Privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos», *Revista de Administración Pública*, núm. 185, 2011, pp. 57 ss.; o M.^aD. MAS BADIA, «Derecho a la propiedad», op. cit., pp. 631-633. Ambos, con cita de sentencias del TEDH que lo ilustran y de bibliografía.

Destaca Barcelona Llop cómo la amplitud de la noción de bien que maneja el TEDH alcanza para abarcar incluso «la esperanza legítima y razonable de obtener el disfrute efectivo de un derecho de propiedad» (recuperar una propiedad, obtener una indemnización, ejecutar una actividad económicamente relevante...), siempre que cuente con una base sólida en el ordenamiento jurídico nacional, es decir que el particular pudiera confiar razonablemente en que esta esperanza está llamada a materializarse.

prefiere, no superará de la misma forma el juicio de proporcionalidad ante la colisión de intereses contrapuestos. Escribe Aguilera Vaqués⁶⁷, que cuanto más cercana está la propiedad de la esfera personal vinculada a la dignidad humana, más debe protegerse, «[m]ientras que la propiedad desatada del núcleo sustancial, individual y familiar puede ser drásticamente condicionada sin que por ello quede afectado su contenido esencial. Así ocurre, por ejemplo, con la propiedad especulativa. En este sentido, la función social del derecho de propiedad, que además forma parte de su contenido esencial [sic], es determinante. Justamente, cuanto más cerca esté un derecho de propiedad de procurar esa libertad personal a su poseedor, más estrechas serán las restricciones impuestas al legislador en cuanto a las interferencias con las que pretende afligir al derecho; y, consiguientemente, cuanto más lejos esté el derecho de propiedad de la esfera de libertad personal de su propietario, más fácil va a ser para el legislador regular los límites de ese derecho. En consecuencia, los derechos de propiedad relativos al hogar de una persona quedan más estrictamente protegidos contra restricciones regulatorias que los que recaen sobre bienes adquiridos con la exclusiva finalidad de invertir».

2.3. El principio de proporcionalidad. Breve apunte sobre el principio de legalidad

El principio de proporcionalidad aparece reconocido en el art. 52.1 CDFUE, cuando dispone: «1. Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sólo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás». La Constitución española no lo recoge de modo expreso, lo que no ha impedido que se le atribuya un papel esencial en cuanto «límite de los límites» de los derechos fundamentales, situándose su anclaje constitucional en la cláusula del Estado de Derecho (STC 160/1987, FJ 6), en el principio de interdicción de la arbitrariedad (SSTC 6/1988, FJ 3, y 50/1995, FJ 7) o como derivación del valor justicia (STC 173/1995, FJ 2)⁶⁸.

⁶⁷ M. AGUILERA VAQUÉS, «Artículo 33», en PÉREZ TREMP, P. y SAIZ ARNAIZ, S. (dirs.), MONTESINOS PADILLA, C. (coord.), *Comentario a la Constitución española. 40 Aniversario 1978-2018. Tomo I. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2018, p. 706.

⁶⁸ M. MEDINA GUERRERO, «Artículo 53.1», *op. cit.*, p. 1468. Este autor, con base en el reconocimiento del criterio de la proporcionalidad como principio inherente del Estado de Derecho, cuya condición de canon de constitucionalidad resulta esencial para proteger derechos fundamentales frente a limitaciones o constricciones procedentes tanto de normas como de resoluciones singulares (STC 85/1992, FJ 4; STC 111/1993, FF. JJ. 8 y 9) acaba afirmando que la

Ya he reflexionado, en páginas anteriores, sobre este principio y su aplicación, más o menos desleída, a la materia que tratamos (capítulo 1, epígrafe 2). Cabría recordar ahora algunas ideas que sirvan para cimentar la argumentación que desarrollaré en el capítulo siguiente. Cuando el TJCE/TJUE ha tenido que pronunciarse sobre la posible vulneración del derecho de propiedad por normas o actos nacionales dictados en desarrollo o cumplimiento del Derecho comunitario, ha utilizado el principio de proporcionalidad como criterio para medir la legitimidad de la intervención. Este principio puede actuar en dos sentidos. En el ámbito interno de la delimitación, para juzgar qué mediadas delimitadoras son admisibles y cuáles no, de modo que resultarían inaceptables aquellas restricciones desproporcionadas. En segundo lugar, marcando el paso legítimo de la delimitación a la expropiación. Los poderes públicos solo podrán adoptar medidas expropiatorias cuando no sea posible satisfacer el interés público o general legítimamente perseguido con el medio menos invasivo de la mera delimitación que respete el contenido esencial del derecho y resulte proporcionado. Ahora bien, no puede dejar de observarse que la delimitación es general, mientras que la expropiación es particular. Además, hay casos en que obtener un justiprecio puede llegar a ser más satisfactorio para el propietario que sufrir ciertas delimitaciones que menoscaban la utilidad de su derecho. Aunque si este menoscabo es tal que sea preferible la compensación económica, posiblemente estemos atentando contra el contenido esencial. Quizá un criterio para llegar a una conclusión, en determinados casos, sea el de atender a la temporalidad de la medida restrictiva, que suele asociarse a necesidades o situaciones coyunturales. Ahora bien, no es extraño que medidas inicialmente acotadas en el tiempo, acaben prorrogándose y no solo una vez, sino recurrentemente⁶⁹. Después he de volver sobre todo ello.

En la interpretación del principio de proporcionalidad constituye clave de bóveda la jurisprudencia del TEDH que interpreta el art. 1 del Protocolo Adicional 1.º CEDH («Protección de la propiedad»). Al analizar las posibles violaciones de esta norma en los casos que se someten a su juicio, el TEDH procede de forma escalonada planteándose, por orden, tres cuestiones. En primer lugar, la existencia de un bien o bienes en el sentido del art. 1-P1, cuando se cuestiona en el litigio. Si concluye en sentido positivo, pasa a valorar la posible injerencia en el derecho de propiedad, entendido en sentido amplio, como derecho de respeto de los bienes. Si estima que se ha producido tal injerencia,

reserva de ley del art. 53.1 CE no es, en puridad, sino una reserva de ley proporcional. Sobre el fundamento constitucional del principio de proporcionalidad en España puede atenderse también a M. GONZÁLEZ BEILFUSS, *El Principio de Proporcionalidad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Cizur Menor, Thomson- Aranzadi, 2015.

⁶⁹ Recientemente, sobre el problema, R. VERDERA SERVER, «¿Otro gato de Schrödinger?...», *op. cit.*

estudia si se halla o no justificada. Si no es así, declara vulnerado el art. 1-P1⁷⁰. Interesa señalar que no se considera necesario entrar a enjuiciar si la medida rompe el justo equilibrio entre el interés tutelado por la restricción impuesta al poder del propietario y el interés de este último, si la injerencia no tiene el debido respaldo legal. La exigencia de apoyo legal funciona en relación con las tres reglas del art. 1-P1: «El art. 1 del Protocolo Primero exige ante todo y sobre todo que una injerencia de la autoridad pública en el derecho al respeto de los bienes sea legal; el segundo inciso del primer párrafo de este artículo no autoriza una privación de propiedad más que “en las condiciones previstas por la ley” y el segundo párrafo reconoce a los Estados el derecho de regular el uso de los bienes dictando “leyes” [...]». En varias sentencias se añade que el principio de legalidad significa la existencia de normas de Derecho interno suficientemente accesibles, precisas y previsibles⁷¹.

En relación con el principio de legalidad, el art. 53.1 CE establece que los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del Título I, en el que se ubica el derecho a la propiedad privada, vinculan a todos los poderes públicos. «Solo por ley», que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el art. 161, 1, a) CE. Por su parte, el art. 33.2 CE dispone que la función social delimitará el contenido del derecho «de acuerdo con las leyes»⁷². Aunque la lectura correcta recomienda alterar los términos: la ley (estatal o autonómica según la distribución competencial de materias que permitan incidir en el derecho de propiedad) delimitará el contenido del derecho de acuerdo con su función social. La reserva lo es de ley ordinaria, no orgánica; cabe además la delegación legislativa (art. 82 CE). Se trata de una reserva que admite desarrollo reglamentario de la Ley, pero no reglamentos independientes o *extra legem*⁷³.

⁷⁰ Un análisis detenido de esta jurisprudencia, ilustrado con numerosos casos, en M.^a D. MAS BADIA, «Derecho a la propiedad», *op. cit.*, en especial, pp. 633 y ss.

⁷¹ Así, p. e., en las SSTEDH de 8 de julio de 1986 (*Caso Lithgow y otros*); de 22 de septiembre de 1994 (*Caso Hentrich c. Francia*); de 30 de mayo de 2000; o de 5 de enero de 2000 (*Caso Belvedere*).

⁷² Destaca Ribot Igualada el papel del desarrollo legislativo en la eventual evolución del Instituto de la propiedad privada: «*justament l'existència de la reserva formal de llei a l'art. 33.2 de la CE exigeix la prèvia transformació dels instruments legals per poder fer qualsevol reconstrucció sistemàtica de l'institut. Solament en la mesura que es constati, al pla de la legalitat ordinària, aquesta modificació de principis podrà parlar-se d'evolució. Evolució que estarà autoritzada pels termes aquí exposats de garantia constitucional de la propietat, però que, en funció del valor del pluralisme polític i social que el propi sistema constitucional consagra (art. 1.1 del CE), no constitueix una obligació imposada al legislador*» (J. RIBOT IGUALADA, «La garantía constitucional del dret a la propietat privada», *Derecho Privado y Constitución*, núm. 3, 1994, p. 234).

⁷³ En este sentido, J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, «Artículo 33», *op. cit.*, p. 1151.

Como puntualiza Medina Guerrero, las habilitaciones legales a la potestad reglamentaria deben ser tales que restrinjan el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación

Tras estas ideas preliminares, nos encontramos ya en situación de acometer el análisis de la constitucionalidad de las medidas de contención de la renta del arrendamiento de vivienda en la Ley 12/2023.

legal indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley. En resumidas cuentas, «la fijación de los límites de un derecho fundamental [...] no es un ámbito idóneo para la colaboración entre la ley y las normas infralegales», debiendo circunscribirse a los supuestos excepcionales en los que «por exigencias prácticas, las regulaciones infralegales sean las idóneas para fijar aspectos de carácter secundario y auxiliares de la regulación legal del ejercicio de los derechos fundamentales, siempre con sujeción, claro está, a la ley pertinente» (STC 112/2006, FJ 3) (M. MEDINA GUERRERO, «Artículo 53.1», *op. cit.*, p. 1462).

CAPÍTULO IV

VALORACIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS MEDIDAS DE CONTENCIÓN DE LA RENTA DEL ARRENDAMIENTO EN LA LEY 12/2023

Las ideas expuestas hasta ahora han preparado el terreno para entrar a valorar la constitucionalidad de las medidas sobre contención de la renta del alquiler introducidas por la Ley estatal por el derecho a la vivienda, modificando a tal efecto la Ley de Arrendamientos Urbanos. Este será el objeto del presente capítulo.

Pero —como anticipé en la Introducción— detrás de este enfoque, entre bastidores el análisis persigue otro objetivo más profundo: reflexionar sobre la articulación jurídica de los derechos a la vivienda y a la propiedad en el marco de la Constitución española. Como campo de pruebas, el contrato de arrendamiento y los derechos y obligaciones que de él derivan.

1. CUESTIONES COMPETENCIALES

1.1. El antecedente representado por las Leyes autonómicas y su valoración por el Tribunal Constitucional

He avanzado desde las primeras páginas que los aspectos más controvertidos en la Ley estatal por el derecho a la vivienda son dos, no carentes de conexión. Uno de ellos, característico del Estado de las Autonomías, está representado por los problemas de orden competen-

cial¹. Desde el propio título de la Ley («por el derecho a la vivienda» y no «de vivienda» o «del derecho a la vivienda») hasta la recurrente coletilla de «en el ámbito de sus competencias», «a los efectos de lo dispuesto en esta Ley» u otras equivalentes, el legislador, más que consciente, temeroso ante el problema, intenta blindar la LDV frente al cuestionamiento de su constitucionalidad por invasión competencial.

El asunto está lejos de ser nuevo. Son muchas las ocasiones en que el Tribunal Constitucional ha debido pronunciarse sobre normas autonómicas promulgadas en las últimas décadas para afrontar las crisis vinculadas a las dificultades perentorias de acceso y permanencia en la vivienda de sectores vulnerables de la población (derivadas, en especial, del estallido de la burbuja inmobiliaria a finales de 2007 y de la pandemia de la covid-19)². En el primer cuarto del siglo XXI, han proliferado

¹ Tejedor Bielsa reflexiona sobre la dispersión competencial, la contingencia e improvisación de lo básico y la inestabilidad normativa, que entorpece la eventual construcción de un derecho subjetivo a la vivienda. Los intentos de los legisladores autonómicos en este sentido —dice— resultan forzados y frecuentemente condicionados por la impotencia presupuestaria y no están suponiendo, salvo excepciones, sino una regulación fragmentada y sectorial de la vivienda en su correspondiente Comunidad. Discurre sobre la presión a que se sujeta la competencia autonómica en materia de vivienda «bajo el imperio de la nueva y expansiva interpretación de un título tan general como el de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica». Con visión prospectiva, apela a la necesidad de atender, junto al anterior, a otros títulos competenciales estatales como el de establecimiento de condiciones básicas de igualdad. Y aboga por vincular las competencias sobre urbanismo y vivienda, superando el tradicional carácter coyuntural de las políticas de vivienda, su falta de coordinación con las urbanísticas y las dificultades para establecer y cumplir programas coherentes de gestión» (J. TEJEDOR BIELSA, «A vueltas con las competencias sobre vivienda y la estabilidad del sistema financiero», *Práctica Urbanística*, núm. 151, 2018, pp. 1-13).

² Un repaso sobre esta normativa autonómica y su enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional, en MESSÍA DE LA CERDA, «La función social de la propiedad de la vivienda...», *op. cit.*, pp. 3417-3465. Este autor valora, en general, tales medidas como soluciones para situaciones de excepción que no deben instalarse en el acervo jurídico con carácter definitivo. Pueden verse también las reflexiones, centradas en la expropiación temporal de viviendas, que se presentan como actualización de los supuestos tradicionales de constitución forzosa y prórroga forzosa del arrendamiento, de C. ARGELICH COMELLES, «La evolución histórica del arrendamiento forzoso de vivienda: de la imposición a la expropiación», *e-Legal History Review*, núm. 25, 2017. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/318277480_La_evolucion_historica_del_arrendamiento_forzoso_de_vivienda_de_la_imposicion_a_la_expropiacion_e-Legal_history_review (última consulta: 30 de julio de 2024). Analiza también la expropiación de viviendas libres (no con protección pública) deshabitadas o de su uso, como expropiación sanción o como expropiación urgente por razones de emergencia social, en relación con la imposición de un deber jurídico consistente en dar uso habitacional efectivo a la vivienda —aunque antes de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional—, E. MOREU CARBONELL, «Sanción y expropiación de viviendas deshabitadas por incumplimiento de su función social o en circunstancias de emergencia social», en ALONSO PÉREZ, M.ª T. (coord.), *Vivienda y crisis económica: estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2014, pp. 369-420. En sentido crítico sobre la expropiación de uso de la vivienda, planteándose dudas sobre su desproporción para la finalidad perseguida, S. DE SALAS MURILLO, «El arrendamiento en el marco del derecho a la vivienda», en *Construyendo el derecho a la vivienda*, LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), Madrid, Marcial Pons, 2010, p. 273, quien subraya los costes que este tipo de medidas expropiatorias suponen para la Administración, mayores que si simplemente se compeliere al propietario a otorgar un arrendamiento con deter-

disposiciones legales autonómicas, de distinto rango, en este terreno. Todas ellas de signo intervencionista. Las comunidades autónomas operan con cierto mimetismo al diseñar las medidas cuando sus Parlamentos comparten un fondo ideológico común. Son normas que intentan afrontar el problema a través de controvertidos mecanismos que los críticos tachan de intrusivos en exceso³. Se encuentran bien identificados.

1.º Destaca, en primer lugar, la expropiación temporal del uso de viviendas desocupadas⁴. Es un instrumento que se ha vinculado, de forma especial, a aquellos casos en que los inmuebles pertenecen, como consecuencia de las ejecuciones hipotecarias, a entidades financieras o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos que resultan adjudicatarios del remate; o son objeto de procedimientos de desahucio⁵.

minado inquilino o, mejor, se fomentara, con medidas positivas, su puesta a disposición en el mercado de alquiler. Además, tales instrumentos pueden incentivar maniobras fraudulentas de los propietarios, por ejemplo, para encubrir que la vivienda se encuentra deshabitada.

³ Anderson destaca que el común denominador de la prolíja legislación autonómica «es el afán de doblegar a los que se consideran grandes tenedores de viviendas para que las destinen a un uso residencial, y de este modo paliar el déficit de vivienda pública. De no hacerlo así, se les imponen sanciones o tributos, se les amenaza con expropiarles el uso y, en determinados casos, se les obliga a ofrecer un alquiler a personas vulnerables, a cambio de una renta muy reducida y por plazos potencialmente largos, tal vez impidiéndoles el acceso a los tribunales en otro caso». Añade que el Tribunal Constitucional raramente se ha pronunciado sobre el fondo, sino que ha resuelto prácticamente siempre sobre la base de argumentos competenciales o relativos al instrumento legislativo empleado. Y concluye reivindicando la importancia de los «pronunciamientos sobre el fondo, así como la exploración de alternativas a dictados mecánicos (al estilo del juicio de proporcionalidad) [...] puesto que este alud de normativa de origen administrativo, por mucho que esté plagada de imprecisiones técnicas y aparezca con frecuencia sorpresivamente, no deja de modular, en ocasiones de modo muy intenso, las relaciones jurídicas entre particulares. Y todo hace sugerir que, como el derecho urbanístico, y de la mano del desarrollo del derecho a la vivienda, ha llegado para quedarse» (M. ANDERSON, «La doble dimensión...», *op. cit.*, p. 113).

⁴ Reflexionando sobre la expropiación forzosa de viviendas desocupadas, Marín García y Milà Rafel, afirmaban que la medida, que pretende incorporar al mercado de arrendamiento estos inmuebles con el fin de aumentar la oferta de vivienda y hacer descender los precios, podría llegar a considerarse que respeta el contenido esencial del derecho de propiedad, pero no supera el test de proporcionalidad: «[...] no resulta adecuada porque su eficacia se ve obstaculizada por la idiosincrasia del mercado de viviendas de alquiler, dado que su fragmentación puede neutralizar completamente el efecto perseguido, el descenso de precios. A su vez, las medidas alternativas existentes evidencian que la medida expropiatoria no es necesaria, ya que es posible articular soluciones al problema de acceso a la vivienda mediante instrumentos urbanísticos, medidas fiscales y la reforma de la LAU y de la LEC. Estas actuaciones alternativas no sólo serían menos gravosas, sino incluso más efectivas y presupuestariamente más convenientes, pues supondrán un importante ahorro de costes: pago de los justiprecios, costes administrativos (procedimiento de expropiación, fase previa de inspección y fase posterior de gestión de la vivienda expropiada) y judiciales (recursos presentados por los expropiados contra decisiones de la Administración)». (I. MARÍN GARCÍA y R. MILÀ RAFEL, «El alquiler forzoso de la vivienda desocupada. La expropiación temporal del usufructo del art. 42 del Projecte de Llei de Dret a l'Habitatge de Catalunya, de 12 de diciembre de 2006», *InDret*, 2007, núm. 2, pp. 1-33).

⁵ La STC 93/2015, de 14 de mayo (BOE núm. 146, de 19.06.2015) resuelve el recurso de inconstitucionalidad 4286-2013, contra el Decreto-ley de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, de

medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda (BOJA núm. 69, de 11.04.2013). Este desarrollaba medidas de actuación sobre la vivienda deshabitada modificando, a tal efecto, la Ley 1/2010, de 8 de marzo, *reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía* (BOE núm. 77, de 30.03.2010), además de articular un procedimiento de expropiación temporal del uso de viviendas objeto de procesos de ejecución hipotecaria, que afectaba, en especial, a viviendas vacías en poder de entidades bancarias. El objetivo era orientarlas a paliar situaciones de emergencia habitacional con base en la función social de la propiedad. El Tribunal Constitucional: 1.º Declara la inconstitucionalidad y nulidad del primer inciso del art. 1.3 («forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico»), del art. 25, apdos. 5 y 6, y del art. 53.1 a) de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, según redacción por Decreto-ley 6/2013, y nulidad de la DA segunda del Decreto-ley 6/2013. 2.º Declara que el resto del art. 25 (relativo al concepto de vivienda deshabitada y regulador de una presunción al respecto) es conforme con la CE, siempre que se interprete como instrumento de la política autonómica de fomento de la vivienda en alquiler en los términos establecidos en los FFJJ 13 a 15. La declaración de inconstitucionalidad se efectúa por haberse utilizado de forma extralimitada el instrumento normativo del Decreto-ley (cfr. art. 86 CE), para regular cuestiones que se incardinan en el art. 33 CE. Considera, además, que la regulación impugnada invade la competencia transversal u horizontal del Estado *ex art. 149.1.13 CE*: «si bien aborda la misma situación de necesidad que la normativa estatal, lo hace mediante una regulación —expropiación temporal del uso de la vivienda— que es “en esencia incompatible con la estatal” [...] la adición por la norma autonómica de un nuevo mecanismo orientado a satisfacer esa misma situación de necesidad rompe el carácter coherente de la acción pública en esta materia [...] también resulta relevante que la concurrencia de figuras jurídicas dispares sobre una misma realidad —la suspensión del lanzamiento en la norma estatal y la expropiación de uso en la autonómica— hace difícil la aplicación conjunta de ambas disposiciones, principalmente a la hora de decidir si su eficacia es simultánea o sucesiva» (FJ 18). Al faltar coherencia entre las medidas estatales y autonómicas y dada la dificultad de su aplicación conjunta, concluye que el legislador andaluz «ha ejercitado la competencia que le incumbe en materia de vivienda de un modo que menoscaba la competencia estatal *ex art. 149.1.13 CE*» (FJ 18). En otro orden de cosas, la sentencia entiende que el cumplimiento efectivo del uso habitacional de la vivienda no es un deber que la norma recurrida imponga al propietario sino, más bien, un objetivo que persigue el poder público mediante su política de vivienda. En varios votos particulares, se defiende la posible lectura en clave constitucional del precepto que prevé la expropiación del uso temporal de viviendas considerando la posibilidad de aplazar, si fuese necesario, la aplicación de la medida hasta que transcurra el plazo de suspensión de la resolución de lanzamiento establecida por la normativa estatal. Critican muy duramente la doctrina de la sentencia, M.ª A. ARIAS MARTÍNEZ, «Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, núm. 11, 2019, pp. 106-121; J. TEJEDOR BIELSA, «A vueltas con las competencias...», *op. cit.*; o J. TORNOS MAS, «Derechos sociales, comunidades autónomas y crisis económica. Las políticas autonómicas en materia de vivienda», *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 62, 2017, p. 41.

Posteriormente el Tribunal Constitucional, siguiendo la doctrina de la STC 93/2015, se ha pronunciado sobre medidas similares en normas de Navarra, de nuevo Andalucía, Extremadura, Valencia, Canarias o País Vasco.

La STC 16/2018, de 22 de febrero (BOE núm. 72, de 23.03.2018) resuelve el recurso de inconstitucionalidad 6036-2013, frente a la Ley foral 24/2013, de 2 de julio, de *medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda, de Navarra* (BOE núm. 179, de 27.07.2013), que modifica la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo. Declara la nulidad de los preceptos que regulan la expropiación de uso de vivienda por menoscabar las competencias estatales. Pero —y esto constituye una singularidad de la sentencia— avala, por superar un juicio de proporcionalidad, otros en que se impone al propietario que destine efectivamente la vivienda a uso habitacional,

sancionando el incumplimiento e, incluso, bajo determinadas circunstancias, admitiendo la expropiación si el *dominus* es persona jurídica.

La STC 32/2018, de 12 de abril (BOE núm. 124, de 22.05.2018) resuelve el recurso de inconstitucionalidad 7357-2013, sobre la Ley del Parlamento de Andalucía 4/2013, de 1 de octubre, *de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda*, que introducen en la Ley 1/2010, de 8 de marzo: a) el deber de destinar la vivienda de forma efectiva al uso habitacional, y de mantenerla, conservarla y rehabilitarla con los límites y condiciones que establezcan el planeamiento y la legislación urbanística como parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda; b) la declaración del interés social, a efectos de expropiación forzosa, de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social. En aplicación de la doctrina contenida en las SSTC 93/2015 y 16/2018, declara inconstitucional la disposición sobre expropiación forzosa del uso de la vivienda objeto de un procedimiento de ejecución por un plazo máximo de tres años desde el lanzamiento acordado por el órgano judicial, entendiéndose que tal medida resulta incompatible con las adoptadas por el Estado para atender las mismas necesidades, interfiriendo en el ejercicio de su competencia exclusiva para sentar las bases y coordinar la planificación general de la actividad económica. Por otro lado, la sentencia realiza una interpretación conforme del precepto que establece, como parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda, el deber de destinarla de forma efectiva al uso habitacional, en el sentido de que ello no implica una regulación que imponga ese deber como configurador del real contenido esencial de aquel derecho (cfr. STC 93/2015).

La STC 43/2018, de 26 de abril (BOE núm. 130, de 29.05.2018) resuelve el recurso de inconstitucionalidad 1824-2015, contra la Ley 2/2014, de 20 de junio, *de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda* (BOC núm. 123, de 27.06.2014; BOE núm. 168, de 11.07.2014). Anula los preceptos relativos a las funciones del Instituto Canario de la Vivienda en los expedientes de expropiación del uso de las viviendas, medios patrimoniales con que sufragar las expropiaciones y declaración del interés social; y fija la interpretación conforme del precepto que establece el deber de destinar la vivienda de un modo efectivo a habitación.

La STC 80/2018, de 5 de julio (BOE núm. 189, de 06.08.2018), sobre la Ley 2/2017, de 3 de febrero, *por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana* (DOGV núm. 7976, de 09.02.2017, BOE núm. 56, de 07.03.2017) —recurso de inconstitucionalidad 5425-2017— anula, siguiendo la estela de las anteriores, la regulación de la expropiación del usufructo por incumplimiento de la función social de la propiedad. También, la posibilidad de acción pública en vía jurisdiccional para la exigibilidad del derecho subjetivo a la vivienda, con base en la competencia estatal en materia procesal. Y el art. 23.5, dictado en un contexto de lucha contra la pobreza energética, según el cual, las empresas suministradoras que deban realizar un corte de suministro solicitarán informe previo a los servicios sociales municipales, por contradecir el régimen dispuesto por el Estado sobre corte de suministro.

La STC 97/2018, de 19 de septiembre (BOE núm. 247, de 12.10.2018), a partir del recurso de inconstitucionalidad 1643-2016, frente a la Ley 3/2015, de 18 de junio, *de vivienda del País Vasco* (BOE núm. 166, de 13.07.2015; BOPV núm. 119, de 26.06.2015), anula los preceptos que regulan la acción pública en materia de vivienda y la expropiación temporal del uso de vivienda incurso en procedimiento de desahucio por ejecución hipotecaria; y declara la interpretación conforme de la disposición sobre registro administrativo autonómico de agencias o agentes inmobiliarios.

La STC 106/2018, de 4 de octubre (BOE núm. 264, de 01.11.2018), sobre la Ley 2/2017, de 17 de febrero, *de Emergencia Social de la Vivienda de Extremadura* —recurso de inconstitucionalidad 5659-2017—. Sigue la doctrina de las sentencias que le preceden sobre normas de contenido similar de otras Comunidades Autónomas: SSTC 93/2015; 16/2018; 32/2018; 43/2018; 80/2018; y 97/2018.

2.º Otras medidas atienden a la regulación del deber de destinar el inmueble a un uso habitacional o alquileres sociales obligatorios⁶.

3.º El control de rentas del alquiler es otro de los mecanismos ensayados, en especial, en Cataluña, cuyas normas también se han enfrentado al juicio del Tribunal Constitucional⁷.

⁶ Distintas SSTC han incidido sobre la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, *de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética* (BOE núm. 216, de 09.09.2015), que ha sufrido modificaciones posteriores destacadas: así, por la Ley 1/2022, de 3 de marzo (BOE núm. 65, de 17.03.2022) o, la última, por Ley 3/2023, de 16 de marzo (BOE núm. 102, de 29.04.2023). Se trata de las STC 13/2019, de 31 de enero (BOE núm. 46, de 22.02.2019), dictada a partir del recurso de inconstitucionalidad 2501/2016; STC 16/2021, de 28 de enero (BOE núm. 46, de 23.02.2021), en el recurso 2577/2020; y STC 28/2022, de 24 de febrero (BOE núm. 72, de 25.03.2022), en el recurso 5389/2021. Encontrándose en periodo de corrección de pruebas la presente monografía, el TC emite la nota informativa núm. 98/2024 anunciando que ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad núm. 3955-2022, planteado, por motivos competenciales, contra la totalidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo, *de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y, subsidiariamente, contra los arts. 1.1, 1.3, 7, 8, 9.2, 10, 11, 12 y disposición transitoria de la Ley 1/2022*. Se trata de la STC 120/2024, de 8 de octubre, pendiente de publicación en el BOE. El recurso ha sido estimado parcialmente. Se declara la inconstitucionalidad y nulidad de algunos preceptos por invasión de las competencias estatales en materia de legislación procesal y sobre bases de las obligaciones contractuales, y, respecto de uno de los artículos, por vulnerar el art. 25.1 CE. Las materias afectadas por infracción del art. 149.1.6.ª CE se refieren a la obligación de ofrecer una propuesta de alquiler social antes de interponer una demanda judicial en los términos que establece la Ley 24/2015. Asimismo, se considera que contravienen la competencia estatal en materia de bases sobre las obligaciones contractuales (art. 149.1.8.ª CE) varios preceptos relativos a la renovación y duración de los contratos de alquiler social. Finalmente, la declaración de inconstitucionalidad afecta al art. 7, que añade el apartado 5 al art. 126 de la Ley 18/2007, dentro del régimen sancionador, imponiendo al adquirente de una vivienda una especie de responsabilidad objetiva aneja a esta, que le obligaría a responder por hecho ajeno, en contra del principio de culpabilidad que se deriva del art. 25.1 CE. Según la misma sentencia declara, quedan a salvo de sus efectos las situaciones consolidadas. Los efectos serán pro futuro, salvo en el caso del art. 7, de naturaleza sancionadora, al que se le aplica la regla del art. 40.1 LOTC, igual que a las posibles consecuencias sancionadoras derivadas del incumplimiento de los preceptos declarados inconstitucionales y nulos. Ha sido ponente la magistrada María Luisa Segoviano Astaburuaga, y anunciado voto particular los magistrados Ricardo Enríquez Sancho, Enrique Arnaldo Alcubilla, Concepción Espejel Jorquera, César Tolosa Tribiño y José María Macías Castaño.

⁷ En el ámbito de la legislación catalana, la Ley 11/2020, de 18 de septiembre, *de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda* (BOE núm. 258, de 29.09.2020) es la primera ley de segunda generación que establece control de rentas del alquiler. Fue anulada, en su mayor parte, por la STC 37/2022, de 10 de marzo (BOE núm. 84, de 08.04.2022), al resolver el recurso de inconstitucionalidad 6289-2020, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. Se declara la nulidad de los preceptos que definen el objeto y ámbito de aplicación de la ley autonómica, establecen un régimen de contención y moderación de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y las consecuencias sancionadoras de su incumplimiento, habilitan para la aplicación de porcentajes correctores y exclusión de viviendas en áreas con mercado de vivienda tenso, definen el régimen transitorio en estas mismas áreas, introducen un mecanismo extrajudicial de resolución de conflictos, e imponen el juicio verbal como cauce procesal obligado. El Tribunal Constitucional no se pronuncia sobre la posibilidad de fijar límites legales a los precios del alquiler sino que se centra en la falta de competencia del parlamento autonómico,

4.º Se han regulado, en fin, derechos de tanteo y retracto en favor de la Administración⁸.

a partir de la competencia estatal en materia de bases de las obligaciones contractuales (cfr. art. 149.1.8.ª CE). La sentencia no afecta a las situaciones jurídicas consolidadas; se declara su eficacia tan solo *pro futuro*.

A la anterior hay que añadir la STC 57/2022, de 7 de abril (BOE núm. 113, de 12/05/2022). Recurso de inconstitucionalidad 4203-2021. Declara la pérdida parcial de objeto del recurso en cuanto se impugnaban preceptos declarados inconstitucionales y nulos por la STC 37/2022, de 10 de marzo; y la nulidad de los preceptos legales que regulan el régimen de control y sancionador, tipifican como infracción leve la falta de constancia del importe de la renta del contrato de arrendamiento anterior y supeditan el acceso al proceso civil a la formulación de una oferta de alquiler social. Debe tenerse en cuenta también la STC 118/2022, de 29 de septiembre (BOE núm. 262, de 01.11.2022). Recurso de inconstitucionalidad 5390-2021. Se declara la nulidad del precepto legal que introducía un régimen de contención y moderación de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda (STC 37/2022) en el Decreto-ley 50/2020, de 9 de diciembre, *de medidas urgentes para estimular la promoción de viviendas con protección oficial y de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler*.

⁸ La STC 154/2015, de 9 de julio (BOE núm. 194, de 14.08.2015) se pronuncia en sentido favorable sobre la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y suelo, y otras sobre derechos de tanteo y retracto en favor de la Administración. Resuelve el recurso de inconstitucionalidad 1832-2006. Considera que no se ha vulnerado el derecho de propiedad privada al establecer derechos de adquisición preferente en favor de la Administración en caso de segundas o ulteriores transmisiones *inter vivos* del derecho de propiedad o derechos reales de uso y disfrute sobre viviendas protegidas (cuya propiedad también está amparada por el art. 33 CE, tal y como reconoce la sentencia) que fueron adquiridas originalmente bajo regímenes de protección que no reconocían tales derechos de tanteo y retracto a la Administración, pese a la variación del estatuto propietario que ello supone. Entiende que «el sometimiento del titular de viviendas protegidas a derechos de adquisición preferente responde claramente a una finalidad de interés general: el acceso a una vivienda digna por parte de personas necesitadas. La limitación coadyuva a este objetivo porque sirve a la evitación del fraude en las transacciones (el cobro de sobreprecios en “negro”) y a la generación de bolsas de vivienda protegida de titularidad pública». La limitación señalada entronca «con un pilar constitucional: el compromiso de los poderes públicos por la promoción de las condiciones que aseguren la efectividad de la integración en la vida social (art. 9.2 CE), en general, y el acceso a una vivienda digna (art. 47 CE), en particular. Conecta igualmente con el mandato constitucional de protección social y económica de la familia (art. 39.1 CE), la juventud (art. 48 CE), la tercera edad (art. 50 CE), las personas con discapacidad (art. 49 CE) y los emigrantes retornados (art. 42 CE)». La sentencia abunda sobre el limitado alcance que tiene, para el propietario, el sometimiento al ejercicio, en su caso, del derecho de tanteo y retracto por parte de la Administración: incide sólo sobre la elección del adquirente y se limita a las transmisiones *inter vivos* (únicamente a las segundas y sucesivas y durante el periodo de vigencia del régimen legal de protección). Además, cuando estos derechos de adquisición se ejercen para evitar conductas fraudulentas (p. e., el intento, frecuente, de cobrar un sobreprecio), funcionan como mecanismo de control de la regularidad de las transmisiones. A mayor abundamiento, la imposibilidad de que el propietario elija al adquirente si la Administración ejercita el tanteo o retracto no es sorpresiva ni inesperada en el marco de un sector del ordenamiento necesariamente expuesto a una fuerte intervención pública y a cambios normativos; ese sector es el que permitió, en su momento, al transmisor acceder a una vivienda en condiciones privilegiadas en comparación con las de libre mercado, a cambio de un régimen de uso y disposición (más restringido que el ordinario del Derecho privado) que ya entonces era especial y estaba fuertemente intervenido.

Por su parte, la STC 8/2023, de 22 de febrero (BOE núm. 77, de 31.03.2023), que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 4291/2020, declara la constitucionalidad del Decreto-ley del Consell 6/2020, de 5 de junio, *para la ampliación de vivienda pública en la Comunitat Valenciana*.

5.º Y se han diseñado formas de «propiedad temporal o compartida»⁹; entre otras disposiciones¹⁰.

Como puede observarse en los resúmenes efectuados en las notas a pie de página, el Tribunal Constitucional no se ha manifestado habitualmente sobre el fondo de las medidas, sino que ha sustentado su fallo en argumentos competenciales o relativos al instrumento normativo empleado —cierto que muchas veces condicionado o aferrándose a la forma de plantearse el recurso—. Esto provoca cierto efecto perverso en la medida en que se desvía la atención de asuntos centrales, en par-

na mediante los derechos de tanteo y retracto (DOGV núm. 8832, de 11.06.2020, BOE núm. 218, de 13.08.2020), considerando que se trata de una delimitación del contenido de la propiedad conforme con su función social no indemnizable. La norma recurrida sufrió modificaciones posteriores entre diciembre de 2020 y abril de 2022, antes de que se dictara sentencia, pero el Tribunal Constitucional entiende que con la redacción actual no había decaído el objeto del recurso. Recuerda que el establecimiento de un derecho de tanteo y retracto en favor de la Administración no implica una regulación de tal institución civil. El uso por la administración de estos derechos quedará sometido al régimen jurídico de Derecho civil de aquellos. El establecimiento de tanteos y retractos a favor de la Administración no da derecho, *per se*, a una indemnización sino al pago del precio cuando aquella los ejercita. Si se incurre en gastos distintos del precio con ocasión de la transacción, pueden reclamarse conforme con lo dispuesto en los arts. 1525 y 1518 CC. La sentencia cuenta con voto particular.

⁹ La STC 95/2017, de 6 de julio (BOE núm. 191, de 11.08.2017), resuelve el recurso de inconstitucionalidad 2465-2016, en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2015, de 29 de julio, *de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida al Libro quinto del CCC*. La norma impugnada se declara constitucional *ex art. art. 149.1.8.ª CE*, con base en la conexión entre las denominadas «propiedades temporal y compartida» y otras instituciones ya reguladas en Derecho catalán (sustitución fideicomisaria y legados sujetos a condición o término resolutorios; donaciones condicionales o a plazo o sujetas a reversión; compraventa a carta de gracia; o enfiteusis). Frente a los claros partidarios e impulsores de estas figuras (por todos, Nasarre, obras citadas en la bibliografía) otros cuestionan su eficacia y el paupérrimo uso que se está haciendo de ellas en la práctica. Así, R. ARNAIZ RAMOS, «Las actuaciones legislativas...», *op. cit.*, pp. 239-240, piensa que hubiera bastado con el juego de la autonomía privada combinada con medidas de promoción administrativa y beneficios fiscales, sin necesidad de una regulación específica (en el año 2016 prácticamente no habían sido utilizadas y el cambio de coyuntura inmobiliaria reduce extraordinariamente su utilidad).

¹⁰ La STC 102/2018, de 4 de octubre (BOE núm. 264, de 01.11.2018), desestima el recurso de inconstitucionalidad 1302-2017, sobre la Ley 10/2016, de 7 de junio, *de reforma de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la vivienda* —Murcia— (BOE núm. 103, de 30.04.2015) —desde el 16.10.2020, se denomina «Ley de Vivienda y Lucha contra la Ocupación de la Región de Murcia» (cfr. Ley 3/2022, de 24 de mayo, BOE núm. 163, de 8.07.2022)—; y de la Ley 4/1996, de 14 de junio. Declara la constitucionalidad de los preceptos que introducen medidas frente al sobreendeudamiento relacionado con la vivienda habitual y un procedimiento de mediación extrajudicial para la resolución de estas situaciones.

La STC 80/2018, de 5 de julio (BOE núm. 189, de 06.08.2018) resuelve el recurso de inconstitucionalidad 5425-2017, frente a la Ley 2/2017, de 3 de febrero, *por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana* (DOGV núm. 7976, de 09.02.2017, BOE núm. 56, de 07.03.2017), que resulta anulada parcialmente. Además de lo atinente a la expropiación temporal de uso, cuestión tratada en una nota anterior, declara la nulidad de los preceptos que establecen la acción pública frente a los órganos judiciales, regulan situaciones sobrevenidas consecuencia de desahucios e introducen medidas para prevenir y paliar la pobreza energética. Cuenta con varios votos particulares.

ricular, hasta qué punto los instrumentos legales articuladas respetan el contenido esencial de la propiedad privada o su utilidad o potencial eficacia para resolver el problema de la vivienda, incrementando la oferta de inmuebles en alquiler a un precio asequible, pero sin menoscabar la seguridad del propietario¹¹.

1.2. Problemas de competencia en la Ley por el derecho a la vivienda. Recursos de inconstitucionalidad y STC 79/2024

A) Planteamiento

Así como en la mayoría de los recursos que dieron lugar a las sentencias dictadas en relación con las leyes autonómicas sobre vivienda se cuestionaba la competencia autonómica, estos mismos problemas competenciales constituyen el eje central en los recursos —ocho en total— que pronto se interpusieron por diversos Gobiernos autonómicos y por un grupo de diputados del Grupo Parlamentario Popular frente a la Ley estatal¹². Los argumentos se esgrimen, ahora, en un sentido inverso: se pone en entredicho la competencia estatal, alegando invasión de la autonómica. A punto de finalizar el mes de mayo de 2024, cuando la Ley cumplía su primer aniversario, el Tribunal Constitucional dictó sentencia, de la que fue ponente la magistrada María Luisa Segoviano, en la que resolvía el primero de estos recursos, planteado por la Junta de Andalucía (STS, Pleno, 79/2024, de 21 de mayo)¹³. El fallo es de estimación parcial, por mayoría de seis magistrados frente a cuatro. La mayor parte de las normas impugnadas se consideran constitucionales. El Tribunal parte, como premisas de su argumentación, del reconocimiento del derecho a la vivienda como derecho constitucional; de la competencia del Estado para establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los ciudadanos en su ejercicio con base en el art. 149.1.1.^a CE; y, en cuanto a las medidas de contención de las rentas del alquiler, de la competencia estatal para regular las bases de las obligaciones contractuales *ex* artículo 149.1.8.^a CE. No cabe esperar que las que pronto la seguirán se alejen de su doctrina, además de declarar decaído el objeto de parte de los recursos, en cuanto resulten coincidentes con los del Gobierno andaluz.

Quienes, como juristas, tuvieran unas expectativas elevadas, no tanto en relación con el sentido del fallo, sino con los avances en la

¹¹ En este sentido, M. ANDERSON, «La doble dimensión...», *op. cit.*, pp. 102-103.

¹² Los citados recursos de inconstitucionalidad, interpuestos frente a la LDV, se han detallado en la nota 21 de la Introducción, a la que me remito.

¹³ ECLI:ES:TC:2024:79, *BOE* núm. 152, de 24.06.2024. Recurso de inconstitucionalidad 5491-2023, promovido por el Consejo de Gobierno de la CA de Andalucía. Cuatro magistrados presentan Voto particular (Ricardo Enriquez, Enrique Arnaldo, Concepción Espejel y César Tolosa), por considerar inconstitucionales otros preceptos además de los declarados nulos por la sentencia.

argumentación en cuestiones tan delicadas, seguramente se hayan visto defraudados. La STC 79/2024, lejos de constituir un *leading case* en la materia, se mueve en otro terreno más modesto. Mantiene una posición conscientemente cómoda en la argumentación, que le podría haber llevado, en muchos puntos, tanto al fallo que contiene como al contrario. La tendencia *pro legislatoris*, muy clara en la evolución del juicio de proporcionalidad en la jurisprudencia constitucional española y también en la doctrina del TEDH acerca del alcance de la reserva de Ley, abona la solución a la que llega la sentencia sin necesidad de comprometerse mucho en los argumentos, que construye sobre la base de remisiones a otras anteriores¹⁴.

B) Anclaje de las medidas de contención de la renta del arrendamiento introducidas por la LDV en la competencia estatal para el desarrollo de las bases de las obligaciones contractuales

La STC 79/2024 considera que la competencia legislativa para limitar la libertad de pactos al fijar la renta del arrendamiento de vivienda (arts. 17.6 y 7 LAU) y la duración de la relación arrendaticia (art. 10 LAU) —medidas íntimamente vinculadas—, corresponde al Estado. El hilo argumental para justificarlo se desarrolla de forma gradual. El Tribunal recuerda que tales medidas enlazan con la concurrencia de figuras que la Ley 12/2023 establece como claves en materia de vivienda (gran tenedor y zonas de mercado residencial tensionado), así como con las reglas para la aplicación temporal de aquellas, que se hace depender, a su vez, de la aprobación del sistema de índices previsto en la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, *de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler* (primer apartado de la nueva DT séptima LAU)¹⁵.

¹⁴ La vía del recurso de inconstitucionalidad (y no del recurso de amparo, al que no cabe acudir en defensa del derecho de propiedad) potencia más si cabe, en el Derecho interno, esta tendencia a fallar a favor de la delimitación del derecho efectuada por el legislador, al no entrar en el análisis de las circunstancias concretas de las personas y situaciones afectadas por la aplicación de las normas enjuiciadas. Así lo resaltan, entre otros, J.M.^a BAÑO LEÓN, «El contenido esencial de la propiedad en el contexto del derecho europeo», en I. AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA (col.), *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al Prof. Dr. Lorenzo Martín Retortillo*, vol. 2, Zaragoza, El Justicia de Aragón, 2008, pp. 1782-1783; y, con cita del anterior, R. VERDERA SERVER, «¿Otro gato de Schrödinger?...», *op. cit.*, p. 112. Conuerdo con esta conclusión, aunque no está de más señalar que en las resoluciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la propiedad privada, en que no se da la limitación anterior, también viene siendo un rasgo acusado el del fallo *pro legislatoris*, reconociendo un amplísimo margen de actuación al legislador. Un análisis de esta jurisprudencia puede verse en M.^a D. MAS BADIA, «Derecho a la propiedad», *Comentarios a la Constitución Europea, Libro II*, ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (dirs.), Valencia, Tirant Lo Blanch, 2004, pp. 599-653.

¹⁵ Esto se ha producido 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

En un segundo peldaño argumentativo, ubica el fundamento de la competencia estatal en el art. 149.1.8.^a CE, más en concreto, en el inciso referido a las bases de las obligaciones contractuales. El hilo discursivo para llegar a esta conclusión descansa en la remisión expresa y escueta¹⁶ a dos pronunciamientos anteriores, las SSTC 37/2022 (sobre la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, *de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda*) y 89/1994 (sobre las prórrogas forzosas en el TR-LAU/1964), analizadas en el Capítulo 3, epígrafe I. Recordemos ahora que, en concreto en la STC 37/2022, el Tribunal Constitucional concluyó que el legislador catalán había operado fuera de sus competencias al regular medidas limitativas del pacto sobre las rentas del arrendamiento de vivienda. Con independencia de que la regulación cuestionada pudiera ser considerada modificación, conservación o desarrollo de instituciones preexistentes en el Derecho civil catalán, tal regulación sería contraria al orden competencial al no respetar la competencia exclusiva del Estado para determinar las bases de las obligaciones contractuales. La reserva al legislador estatal, claramente afirmada en aquella sentencia, de la competencia para regular tanto la norma general de libertad de pacto en la fijación de la renta como de sus posibles excepciones, constituía un obstáculo infranqueable para cualquier legislador autonómico. Este, por amplia que sea su competencia en materia de legislación civil, no puede limitar la libertad de las partes al determinar la renta inicial del alquiler de viviendas. Lo que la Ley 12/2023 hace, con toda intención, al esta-

de referencia a los efectos de lo establecido en el art. 17.7 LAU (BOE núm. 66, de 15.03.2024). Más información en el capítulo 2, I, 2.

¹⁶ La argumentación de la STC 79/2024 se ciñe a dos párrafos, que transcribo a continuación: «Además de la doctrina extractada en el fundamento jurídico 3 B) c) de esta sentencia, debe destacarse que este tribunal ha sentado ya que, en virtud del art. 149.1.8 CE, es el Estado “el competente para fijar legalmente el principio de libertad de pactos en el establecimiento de la renta del contrato de alquiler de vivienda, así como para, en su caso, determinar sus eventuales modificaciones o modulaciones en atención al designio del legislador estatal respecto a la necesidad de ajustar o no el funcionamiento del mercado inmobiliario en atención a lo dispuesto en el art. 47 CE o en otros preceptos constitucionales. 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” [STC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 4 c)].

Lo mismo puede afirmarse sobre el elemento de la duración y prórrogas del contrato, que es tan nuclear en el arrendamiento de vivienda como la renta, y al que nuestra legislación histórica ha aplicado de diferentes formas la misma técnica de establecer modulaciones tuitivas sobre la libertad de pactos. Hasta ahora, en la doctrina constitucional, estas medidas han sido analizadas en clave de contenido sustantivo y no competencial (STC 89/1994, de 17 de marzo), pero este tribunal no alberga dudas de que su determinación es cuestión que compete al legislador estatal ex art. 149.1.8 CE por ser, como la regulación de las reglas para la determinación de la renta, aspectos esenciales del régimen obligacional de los contratos de arrendamiento de viviendas que, en su condición de bases de las obligaciones contractuales, deben ser comunes y, por tanto, establecidas por el Estado».

blecer las medidas de contención de la renta, es levantar este obstáculo y ofrecer a las CCAA la base, si así lo desean, para, apoyándose en la normativa estatal, dar entrada a estas restricciones en su territorio. Al afrontar el Tribunal Constitucional esta cuestión, en la STC 79/2024, le ha resultado natural remitirse a los precedentes mencionados para reafirmar la competencia estatal en este extremo, sin necesidad de profundizar más o aclarar el punzante concepto de «bases de las obligaciones contractuales». No hay intención en la sentencia de enriquecer su jurisprudencia anterior y seguir avanzando en la interpretación de esta noción.

El Tribunal Constitucional, siguiendo los precedentes, insiste — con buen criterio — en calificar la renta y la duración como «aspectos esenciales del régimen obligacional de los contratos de arrendamiento de viviendas que, en su condición de bases de las obligaciones contractuales, deben ser comunes y, por tanto, establecidas por el Estado».

¿Qué consideraciones de fondo le conducen a esta conclusión? En primer lugar, la premisa, de la que parte, de que todas estas innovaciones tienen carácter de legislación civil. No constituye obstáculo para entenderlo así —dice— el hecho de que su aplicación a un «contrato concreto» se relacione con figuras propias de la función social del derecho de propiedad o del derecho a la vivienda, en especial si se considera que el Estado también tiene competencias para la determinación de las condiciones básicas que garanticen el ejercicio de aquellos derechos. Por cierto, el adjetivo «concreto» que califica a «contrato» («El hecho de que la aplicación de esas innovaciones a un contrato concreto...») produce, en este contexto, cierta incomodidad, pues las reglas legales que modulan la pluralidad de estatutos propietarios con base en su función social tienen carácter general, aunque acaben afectando a personas o relaciones jurídico-obligatorias específicas.

En segundo lugar, aclara que las autorreferencias exclusivas que la LDV «prevé, a la hora de remitirse a las circunstancias que determinarán la aplicación de las modulaciones, tampoco pueden considerarse invasivas de las competencias autonómicas, pues corresponde a las facultades del legislador determinar a qué desea vincular la aplicación del régimen que diseña. Que este dependa de que el arrendatario sea un gran tenedor o que la vivienda se encuentre en una zona declarada como de mercado residencial tensionado, en los exclusivos términos de la Ley 12/2023 y sin considerar eventuales figuras similares creadas por la legislación autonómica, en nada afecta a las competencias de las comunidades autónomas, que podrán seguir creando figuras análogas, a las que no les serán aplicables esas modulaciones por designio expreso del legislador estatal, que no impone por ello las suyas a las comunidades autónomas».

Como ya he indicado *supra* (capítulo 2, I, 1), lo que viene a decir el Tribunal es que el hecho de que una ley estatal regule limitaciones de renta asociadas al carácter de gran tenedor o la ubicación de la vivienda

en zonas tensionadas, según definición o regulación de tales conceptos por la propia normativa estatal, no invade competencias autonómicas porque no excluye que las comunidades autónomas puedan establecer «figuras similares» en sus respectivos territorios. Pero cuidado, «figuras similares» no debe interpretarse como limitaciones de renta similares, porque ya en sentencias del Tribunal Constitucional como la STC 37/2022 sobre la legislación catalana quedó excluida la competencia autonómica sobre este tipo de restricciones del precio del alquiler. Por lo que la expresión «figuras similares» debe entenderse en el sentido de que las legislaciones autonómicas, en el marco de sus competencias, pueden definir zonas que consideren tensionadas o regular el concepto de gran tenedor a los efectos de aplicar normativa autonómica que pueda referirse a otros aspectos y esté amparada por sus competencias, sin que estas alcancen a establecer limitaciones de la renta.

La STC 79/2024 señala igualmente, en relación esta vez con la duración del arrendamiento (prórrogas forzosas), que «[t]ampoco supone un exceso competencial que se incluya en la Ley de arrendamientos urbanos, en la forma en que se hace, la identificación del instrumento que habrá de acreditar la situación de vulnerabilidad social y económica que puede dar lugar al derecho a una prórroga extraordinaria obligatoria en favor del arrendatario. Que tal deba ser un informe o certificado emitido en el último año por los servicios sociales municipales o autonómicos en nada condiciona, como es evidente, el ejercicio de esas competencias sectoriales». Habrá que entender que las comunidades autónomas o el poder local pueden regular las características de estos informes o certificados. ¿También los requisitos de vulnerabilidad a efectos de la aplicación de estas prórrogas? ¿Qué es más importante, el instrumento —informe o certificado— o los requisitos? ¿Qué puede alterar en mayor medida la homogeneidad de las bases de las obligaciones contractuales? Creo que las cuestiones se responden por sí solas. Y ¿realmente concretar el instrumento en sí es exigencia de la conveniente regulación de las bases de las obligaciones en pro de su homogeneidad?

Ahora bien, queda sin determinar si la forma en que la Ley estatal por el derecho a la vivienda limita el poder del propietario arrendador a través de las medidas de contención de las rentas resulta constitucional desde un punto de vista material. En concreto, si respeta el contenido esencial del derecho de propiedad privada. Lo que reconduce a conceptos como los de función social o contenido esencial y al juicio de proporcionalidad y obliga a una valoración no de cada medida en sí aisladamente considerada sino como conjunto estructurado que afecta a la configuración de la relación jurídica arrendaticia¹⁷. Sobre ello me pronunciaré después.

¹⁷ Observa Verdera Server, criticando la lectura compartimentada de cada una de las medidas legales, que «hoy los arrendadores se encuentran en una situación en que, entre otros aspectos y

C) *Normas declaradas inconstitucionales por exceso competencial en la STC 79/2024*

El Tribunal Constitucional aprecia un exceso competencial por parte del Estado en algunos preceptos, por lo que son declarados inconstitucionales y nulos¹⁸. Los artículos afectados son los siguientes. En primer lugar, el extenso art. 16 LDV, dedicado a la «Vivienda protegida». La Ley 12/2023 distribuye sus esfuerzos tendentes a incrementar la oferta estable de alquiler de vivienda a precios asequibles, incluso para los sectores más vulnerables de la población, mediante dos vías complementarias: regulando la vivienda con protección pública (de titularidad pública —lo que exige incrementar el parque público de vivienda social— o concertada); e interviniendo en el mercado libre del arrendamiento de vivienda. El art. 16 LDV, declarado íntegramente nulo, corresponde al primero de los bloques. La razón de la inconstitucionalidad estriba en que presenta un nivel de detalle excesivo, además de establecer un régimen de aplicación supletoria. El Tribunal Constitucional, siguiendo doctrina ya consolidada, que ilustra con cita de sentencias precedentes, subraya que el Estado no puede dictar normas con el único propósito de crear Derecho supletorio del autonómico en materias que corresponden a la exclusiva competencia de las comunidades autónomas. También es declarada inconstitucional —seguimos en el campo de las VPO— la DT primera (aplicable a las viviendas calificadas definitivamente como protegidas antes de la entrada en vigor de la ley), ya que su finalidad es, «sensu contrario», someter a las viviendas que aún no lo estuvieran a la Ley 12/2023. Igualmente nulo por inconstitucional se considera el art. 27, apartado 1, párrafo tercero, y apartado 3 LDV, sobre el concepto, finalidad y financiación de los parques públicos de vivienda, «por incurrir en un exceso en la determinación de la composición de los parques públicos de vivienda sin encontrar cobertura en el art. 149.1.1 y 13 CE (apartado 1, párrafo tercero), y por resultar contrario al principio de autonomía financiera, al prever la afectación finalista de ingresos procedentes de las sanciones impuestas por el incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda y de la gestión de los bienes integrantes de los parques públicos de vivienda (apartado 3)».

en función de las circunstancias, se limita la libertad de fijación de la renta, se restringe la actualización de la renta, aumenta la duración del contrato, a criterio del arrendatario, se ralentizan los procedimientos judiciales y se suspenden los lanzamientos de ciertos ejecutados. Es posible que, aisladamente consideradas, cada una de esas medidas no se reputen inconstitucional, pero ¿cabe mantener la misma valoración si se analizan en conjunto y si, además, a pesar de su carácter temporal, se prorrogan año tras año?» (R. VERDERA SERVER, «¿Otro gato de Schrödinger?...», *op. cit.*, p. 117).

¹⁸ Como señala la STC 79/2024, en su FJ 2, apartado C), las partes coinciden en los títulos competenciales que consideran de aplicación para la resolución del litigio, discrepando únicamente en cuanto a si la regulación de la LDV los excede o no.

Fuera del bloque de las viviendas con protección pública, sólo se declara inconstitucional un inciso del art. 19 LDV, rubricado «Colaboración y suministro de información de los grandes tenedores en zonas de mercado residencial tensionado». Los párrafos afectados, relativos a la información a aportar a las Administraciones públicas competentes en materia de vivienda que la exijan, por los grandes tenedores de vivienda en las zonas de mercado residencial tensionado son los siguientes:

[...] que incluirá, con respecto a las viviendas de titularidad del gran tenedor en la zona de mercado residencial tensionado, al menos, los siguientes datos:

a) Los datos identificativos de la vivienda y el edificio en que se ubica, incluyendo la dirección postal, año de construcción y, en su caso, año y tipo de reforma, superficie construida de uso privativo por usos, referencia catastral y calificación energética.

b) Régimen de utilización efectiva de la vivienda, en el contexto de los de usos previstos en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

c) Justificación del cumplimiento de los deberes asociados a la propiedad de vivienda, establecidos en el art. 11 de esta ley.

También había sido impugnado el art. 19.1 LDV. La STC (FJ 6) no ve problema en que, en la hipótesis de viviendas que se sitúan en zonas de mercado residencial tensionado pertenecientes a grandes tenedores, la LDV habilite a las comunidades autónomas para intensificar, si así lo desean, la obligación de información sobre uso y destino de sus viviendas allí ubicadas, por lo que concluye que el art. 19.1 LDV, en el extremo impugnado, no incurre en exceso competencial. Distinta es la valoración que merece el fragmento reseñado del número 3 del mismo precepto, por pecar de concreción excesiva que sí que supone una invasión de competencias: «En cambio, la regulación de la información mínima que, en caso de ejercitar esa posibilidad, tendría que requerirse y que realiza al final del art. 19.3 [a), b) y c)] sí es una concreción excesiva. Puesto que corresponde a la comunidad autónoma decidir si desea intensificar las obligaciones de información de los grandes tenedores respecto a las viviendas que se encuentran en zonas específicas, debe corresponderle también decidir qué información requerir en su caso respecto a su uso y destino, de conformidad con lo dispuesto en el art. 19.1, y máxime cuando, de acuerdo con el art. 19.4, la información sirve para establecer, en caso de quererlo así, fórmulas de colaboración con los propietarios». Con base en esta argumentación, el Tribunal Constitucional llega a la siguiente conclusión: «Por lo anterior, las previsiones del art. 19.3 de la Ley que se refieren a la información que como mínimo ha de incluir la obligación que configura el artículo con respecto a las viviendas de titularidad del gran tenedor en la zona de mercado residencial tensionado no encuentran cobertura en el art. 149.1.1 CE y tampoco, por su naturaleza no económica (STC

21/1999, de 25 de febrero, FJ 5) en el art. 149.1.13 CE, debiendo declararse inconstitucionales y nulas».

El resto de los preceptos cuestionados en el recurso quedan a salvo de la declaración de inconstitucionalidad y se consideran válidos. En concreto, se libran de la guadaña las restricciones que la LDV anuncia o para las que ofrece un marco legal —aunque muchas quedan pendientes de desarrollo— al poder del propietario/arrendador, en especial, en zonas tensionadas y, sobre todo, en el caso de grandes tenedores. No se entra a discutir, entre otras cosas, si estos límites ponen o no en jaque el contenido esencial del derecho de propiedad (art. 33 CE, en relación con el 53.1 CE). Ni si son proporcionados. La STC 79/2024 declara, como acabamos de constatar, inconstitucional el art. 19.3 LDV, segundo inciso, que establece la información que deben suministrar los grandes tenedores, por considerar excesiva la regulación de la información mínima que, en caso de ejercitar la facultad de declarar las zonas de mercado residencial tensionado, tendría que requerirse a los grandes tenedores, ya que la determinación de este aspecto debe corresponder a las comunidades autónomas. Sin embargo, mantiene la posibilidad de esta declaración y su posible repercusión en la limitación de la renta o en la duración del contrato.

Los titulares de prensa enfocados en la sentencia se dividen entre quienes ven el vaso medio vacío y quienes lo vislumbran medio lleno. Es cierto que se estima el recurso, pero solo parcialmente. Y también lo es que la gran mayoría de las normas impugnadas se consideran constitucionales. Por esto último y porque se aprecia el ajuste a la Constitución de las cuestiones básicas, se podrá estar de acuerdo o no con la argumentación y fallo de la sentencia, pero no es legítimo venderla como un triunfo de la posición de quienes defienden la inconstitucionalidad de la Ley. Sobre todo, si se tiene en cuenta que el pronunciamiento de constitucionalidad del régimen de limitaciones a las rentas o la duración del alquiler tiene difícil vuelta atrás¹⁹. Esto, creo, es lo más relevante de la sentencia, para bien o para mal.

¹⁹ Destaca Verdera Server cómo «[e]l progresivo debilitamiento de la propiedad privada es un camino de sentido único. No hay, por lo general, vuelta atrás en la delimitación de facultades del propietario. Una vez se ha admitido como constitucionalmente adecuada cierta delimitación, no se plantea la posibilidad de que el propietario recupere esas facultades, sino que, en su caso, lo que se atisbará es una nueva delimitación de sus menguantes facultades. La función social es el instrumento predilecto para ello. [...] Así, la función social opera en cada ocasión sobre el contenido actual del derecho de propiedad privada: si, aceptada constitucionalmente una delimitación, se produce con posterioridad una ulterior delimitación, esta ya no toma como referencia el contenido inicial, sino el contenido previamente delimitado, y así sucesivamente. El único límite a este procedimiento se localiza en el (impreciso) contenido esencial del derecho de propiedad» (R. VERDERA SERVER, «¿Otro gato de Schrödinger?...», *op. cit.*, p. 113).

2. CONTRASTE DE CONSTITUCIONALIDAD DE FONDO DE LAS MEDIDAS SOBRE CONTENCIÓN DE LA RENTA DEL ALQUILER EN LA LEY ESTATAL POR EL DERECHO A LA VIVIENDA

2.1. Planteamiento

Las ideas que he ido desgranando a lo largo de este estudio nos proveen de una caja de herramientas para valorar la constitucionalidad de las medidas de contención de la renta del arrendamiento de vivienda introducidas por la LDV, no ya bajo parámetros competenciales, como he hecho en el epígrafe anterior, sino en cuanto al fondo. ¿Traspasan el contenido esencial del derecho de propiedad? ¿Son proporcionadas?

La respuesta a la primera de estas preguntas está condicionada, hasta cierto punto, por la que se dé a otra previa. ¿Tiene el núcleo duro, acuñado en el art. 53.1 CE con la expresión «contenido esencial», carácter abierto y sujeto a evolución? Ya he defendido que la respuesta ha de ser afirmativa, con todas las cautelas que se quiera. Porque la constancia mínima del «mío jurídico» no es una proposición abstracta desligada de la Historia; es convencional y se ve afectada por el ambiente histórico, que marca los parámetros de reconocibilidad del derecho, los que preservan su identidad. Pero ¿hasta qué punto es elástico el concepto y puede tensarse sin desnaturalizar la propiedad privada? Desde luego, «mío» —propiedad— exige garantizar la satisfacción, también, de los intereses egoístas del propietario. Otra cosa sería cercenar la propiedad privada. No voy a argumentar aquí sobre este eventual paso como futurible. España, como realidad compleja territorial, se configura, en el marco de la UE y en virtud de su Constitución, como un Estado social de Derecho sujeto a la economía de libre mercado, aunque esta admita, lógicamente, intervenciones. Tampoco voy a discurrir sobre la hipótesis de la eventual exclusión de los inmuebles susceptibles de constituir viviendas del tráfico económico, es decir, de su nacionalización. Muchos de los países que integran actualmente la Unión Europea, procedentes de la antigua esfera comunista, vivieron precisamente el movimiento contrario. Lo que sucede es que se refuerza, con las últimas medidas legales, el carácter estatutario, cada vez más intervenido, de la propiedad de los inmuebles destinados o susceptibles de ser destinados a vivienda, con difícil marcha atrás, pero no su expulsión de la esfera de la propiedad privada. La impresión es que tal intervención no se plantea a partir de un diseño previo bien estructurado, basado en un análisis científico de datos y eficiente. Parece más bien fruto, en estos últimos tiempos, de medidas adoptadas inicialmente con carácter coyuntural que acaban estabilizándose y de un contraste de posiciones ideológicas o filosóficas abocadas a

movimientos pendulares. En cualquier caso, se va consolidando esa tendencia a un estatuto fuertemente delimitado de la propiedad de los inmuebles destinados a vivienda.

Bajo estas premisas, volvamos a la consideración del carácter evolutivo del contenido esencial de la propiedad, que antes afirmaba. Esto no significa que la evolución del «contenido esencial» del derecho de propiedad pueda producirse, al menos directamente, a golpe de ley (cosa distinta es que las leyes acaben influyendo en la conciencia social o que tengan cierto valor pedagógico). La reconocibilidad de la institución no se mide por lo que la ley dice. Es un *prius* en relación con esta. No en el sentido del Derecho natural, sino en el de las convicciones sociales arraigadas en un momento y espacio jurídico y cultural dado. En los países de Derecho codificado, los del sistema continental, la máxima de que la vida camina por delante del Derecho se estira y se transforma, en general, en otra afirmación: la de que la ley va por detrás del Derecho (lo que ya supone que este no se contiene solo en la ley). Decía Cruet²⁰ que el legislador siempre llega tarde. Pero vale la pena preguntarse no ya si puede llegar pronto sino si puede llegar demasiado pronto. Creo que esto sucederá cuando se regule una institución de forma que no sea identificable como tal, identidad —insisto— que marcan el Derecho y la conciencia social en un momento o periodo histórico y en un lugar dado y que está sujeta a evolución.

Cuando el Tribunal Constitucional juzga si una norma ha respetado o no el contenido esencial del derecho, debe pronunciarse sobre esa identificabilidad. La tarea exige no solo una labor de interpretación de la ley enjuiciada sino también de búsqueda y determinación, en el Derecho y en las convicciones sociales asentadas, de los elementos que dotan de individualidad a la institución o el derecho de que se trate.

Roscoe Pound presentaba la jurisprudencia como una ciencia de ingeniería social, «cuya competencia corresponde a aquella parte de todo el campo social en el que puede lograrse la ordenación de relaciones humanas a través de la acción de la sociedad políticamente organizada»²¹. Una visión que acentúa la función creadora de la jurisprudencia. Salvando las distancias entre el sistema del *civil law* y del *common law*, y entre los tribunales de la jurisdicción ordinaria y el constitucional, no puede negarse que la propiedad (en concreto, de la vivienda) es campo abonado para el controvertido ejercicio del Tribunal Constitucional como legislador negativo, y aún positivo, al ir traduciendo en sus sentencias los parámetros vigentes de reconocibilidad del

²⁰ J. CRUET, *La vie du Droit et l'impuissance des lois*, Paris, Ernest Flammarion, 1918. Citado por J. PUIG BRUTAU, «Estudio preliminar», en ROSCOE POUND, *Las grandes tendencias del pensamiento jurídico*, Granada, Comares, 2004, p. xxxiii.

²¹ POUND, R., *Las grandes tendencias del pensamiento jurídico*, Granada, Comares, 2004, pp. 178-179.

derecho de propiedad privada. La STC 79/2024 se ha mostrado muy tímida a la hora de hacer nada parecido en relación con la Ley por el derecho a la vivienda.

La STC 79/2024 no entra a discutir en profundidad si los límites impuestos al poder del propietario, en especial los vinculados al arrendamiento de inmuebles residenciales para uso de vivienda, ponen o no en jaque el contenido esencial del derecho de propiedad (art. 33 CE, en relación con el 53.1 CE). Ni si son proporcionados. Puede subyacer en esta forma de proceder una combinación de razones: el tipo de recurso (recurso de inconstitucionalidad); la forma en que se ha planteado o motivado este; y la huida, salvo en lo necesario, de pronunciamientos sobre cuestiones que parecen componer un terreno de arenas movedizas. La STC 79/2024 se apoya en pronunciamientos anteriores, pero no construye jurisprudencia en una materia en que queda mucho por hacer. Da la sensación de que no quiere ir más allá de lo estrictamente necesario²². Esto contribuye a que deje un regusto de insatisfacción, al margen de que se comparta o no el fallo. No solo porque no supone un avance en la clarificación de los argumentos en torno a la cuestión competencial, sino porque no entra en las principales cuestiones que, en la actualidad, tiene abiertas el derecho de propiedad privada: la concreción de su contenido esencial y la aplicación del juicio de proporcionalidad. Pero esto no es excusa para no intentar dar aquí alguna respuesta —tomar partido— acerca de la constitucionalidad de fondo de la LDV.

2.2. Incidencia de la Ley por el derecho a la vivienda en la Ley de Arrendamientos Urbanos y respeto del contenido esencial de la propiedad

Cavilar acerca del respeto del contenido esencial del derecho de propiedad ante los límites impuestos por la LDV para contener la renta del arrendamiento de vivienda, obliga a una parada forzosa en la STC 89/1994, de 17 de marzo²³. Se ha constatado ya, en el capítulo 3, el carácter difuso, en su precisión, del contenido esencial del derecho de propiedad. Los criterios de razonabilidad y efectividad son fruto del loable esfuerzo dogmático del Tribunal Constitucional para definir el concepto de contenido esencial, pero confirman que se trata de una idea vaga en

²² Tampoco lo hace el voto particular, que se ciñe, básicamente, a la cuestión competencial confrontando la interpretación del art. 149.1.1 CE que realiza la decisión mayoritaria.

²³ BOE núm. 89, de 14.04.1994, ECLI:ES:TC:1994:89. Resuelve las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 2010/89 y 969/91, la primera promovida por el Juzgado de Distrito núm. 14 de Madrid respecto del art. 57 de la Ley de Arrendamientos Urbanos y la segunda formulada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 4 de Gijón en relación con los arts. 57, 70, 71 y 73 de dicha Ley. Las referencias a la LAU lo son al Texto refundido aprobado por Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre (TRLAU/1964).

su concreción. Buen ejemplo de ello constituye la citada sentencia, que, a partir de la interposición de dos cuestiones de constitucionalidad, se pronuncia sobre el ajuste a la Constitución de la prórroga forzosa prevista en la legislación de arrendamientos urbanos de 1964. Acompaña a la sentencia un voto particular. El Tribunal Constitucional confiere el sello de constitucionalidad a la normativa evaluada. Entiende que ha respetado el contenido esencial del derecho de propiedad, al no haberse producido el vaciamiento de la utilidad económica del bien arrendado: «ni la prórroga forzosa, ni la severidad de los requisitos exigidos para que proceda la excepción a la prórroga por causa de necesidad, en los casos de los arts. 70 y 71 LAU ocasionan por sí mismas la pérdida de la utilidad económica de los arrendamientos concertados» (FJ 5). La prórroga forzosa «supone, ciertamente, una restricción o limitación de este derecho, en cuanto dificulta que la merced arrendaticia se adecue con total fidelidad a la evolución del mercado de arrendamientos. Pero esa dificultad, y consiguiente limitación, no puede considerarse una supresión del derecho sino, en todo caso, una afectación de su contenido que no lo hace desaparecer ni lo convierte en irreconocible. Esa limitación derivada de la prórroga forzosa queda dentro de las facultades del legislador y queda justificada en virtud de la función social que a la propiedad atribuye el art. 33 de la Constitución.

La historia de la regulación de los arrendamientos urbanos muestra efectivamente que la introducción de la prórroga forzosa, entre otras medidas, respondía a una finalidad tuitiva de intereses que se consideraban necesitados de una especial protección, concretamente los del arrendatario ante la situación del mercado inmobiliario; ello se verifica incluso en las mismas Exposiciones de Motivos de las leyes reguladoras de este tipo de arrendamientos (así, en la de la Ley de Bases de 22 de diciembre de 1959). En el contexto de la vigente Constitución, esa delimitación del derecho de propiedad encuentra una justificación en la proclamación del art. 47 del Texto fundamental, que recoge el derecho a disfrutar de una vivienda y ordena a los poderes públicos que promuevan las condiciones para ello necesarias. Además, no puede olvidarse la relevancia que la continuidad del arrendamiento reviste para la protección de la estabilidad del domicilio familiar, y de la misma familia, en la línea de lo dispuesto en el art. 39.1 de la Constitución. Responde así a la función social de la propiedad inmobiliaria, sin vulneración constitucional, que el legislador establezca una limitación de esa propiedad que, sin suponer su vaciamiento o desfiguración, pueda contribuir (con mayor o menor fortuna, según las distintas teorías económicas) a satisfacer un derecho constitucionalmente afirmado» (FJ 5).

En cambio, en el voto particular del magistrado don Álvaro Rodríguez Bereijo, al que se adhieren los magistrados don Pedro Cruz Villalón y don José Gabaldón López, a partir del mismo concepto de contenido esencial y de la articulación del derecho de propiedad en el

art. 33 CE que maneja la sentencia, se llega a la conclusión contraria, denunciando la aplicación mecánica de los parámetros abstractos de reconocibilidad de la institución y utilidad privada sin mayor esfuerzo de precisión de los mismos por parte del Tribunal Constitucional que deja, sin más, en manos del legislador esta concreción, incluso, del contenido esencial. «Así, huérfano de todo referente *ex Constitutione*, la garantía institucional que para el derecho de propiedad representa el concepto de “contenido esencial” (art. 53.1 CE) se desvanece y volatiliza». El amplio margen de actuación que se deja el legislador es una de las claves del asunto, como después confirmaremos.

Esta sentencia y su voto particular sirven, también, para poner de relieve otra disfunción a la hora de valorar la constitucionalidad de intervenciones restrictivas de la propiedad en concreto en el ámbito de los arrendamientos urbanos. Me refiero a la consideración aislada de algunas medidas en lugar de valorarlas junto con otras como sería lo propio. En este caso el Tribunal Constitucional eludió entrar en la consideración de si respetaba el contenido esencial de la propiedad la incidencia de las prórrogas forzosas en la limitación de la renta a través de la restricción de cambios en esta para ajustarse al mercado más allá de su actualización mientras durase la relación arrendaticia, incluidas las prórrogas²⁴. El voto particular considera que la normativa enjuiciada ha invadido el contenido esencial del derecho de propiedad: «Y ello es así no, claro está, porque en sí mismo y aisladamente considerado, la limitación que constituye el derecho de prórroga forzosa del contrato de arrendamiento del art. 57 LAU vacíe de contenido el derecho de propiedad que lo haga irreconocible como tal. Y lo mismo cabría decir de otras restricciones de las facultades dominicales como el derecho de subrogación (AATC 671/1985 y 540/1987 y STC 222/1992) o la imposición de deberes positivos al propietario (STC 301/1993). Es precisamente el carácter trabado del régimen jurídico de los arrendamientos urbanos, que forma un todo único, un *continuum*, y esa consecuencia, cierre de todo el sistema, que es la no actualización de la renta arrendaticia (con el efecto consiguiente de desvalorización debido a la inflación de los precios) lo que determina, en numerosos casos, el vaciamiento total del derecho de propiedad, incluso de ese núcleo mínimo que es su utilidad económica individual, y lo hace por ello constitucionalmente inaceptable».

Interesa subrayar esta idea no tanto porque, en este caso concreto o en otros, debiera entenderse vulnerado o no el contenido esencial sino para destacar la importancia —es más, la necesidad inexcusable— de no llegar a este tipo de conclusión valorando medidas aisladamente estimadas sino sopesando de una forma conjunta y sistemática el régimen jurídico resultante de su combinación con otras relevantes, que se

²⁴ Lo subraya R. VERDERA SERVER, «“Pro Propietate”», *op. cit.*, p. 957.

dotan de sentido mutuamente. El Tribunal Constitucional podría haber llegado al mismo fallo de constitucionalidad a partir de esa valoración global. Lo que no cabe, es prescindir de ella. Toda argumentación que obvie esto conduce a conclusiones cuestionables. Igual que sucedería si en un análisis estadístico de datos omitiéramos algunos trascendentes.

Sea como sea, los argumentos de esta sentencia podrían aplicarse por el Tribunal Constitucional, con bastante comodidad, a las reglas sobre limitación de la renta y nuevas prórrogas forzosas introducidas por la LDV en la LAU. Pero aun concluyendo que respetan el contenido esencial del derecho de propiedad, quedaría por dilucidar si son proporcionadas.

2.3. Juicio de proporcionalidad. Posible existencia de vías de acción menos invasivas. Margen de actuación del legislador

De la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos acerca de la aplicación del juicio de proporcionalidad a normas limitativas del derecho de propiedad privada, pueden extraerse conclusiones reveladoras, que merecen ser tenidas en cuenta al evaluar la constitucionalidad de las medidas de contención de la renta y otras vinculadas a ellas en la Ley 12/2023. Hay, en este sentido, un grupo de casos en los que detendré mi atención.

Pienso en distintos litigios que se han planteado por particulares frente a antiguos Estados comunistas. En el caso resuelto por la STEDH (5.^a) 12 enero 2023 (TEDH 2023\3) —*Caso Pařízek contra República Checa*—²⁵ el recurrente era un arrendatario que, como muchos otros, había disfrutado durante años del beneficio de unas rentas del alquiler muy limitadas, con origen en la época en que la actual República Checa era un país comunista y el inmueble en el que aquel habitaba, de titularidad estatal. Tras la caída del régimen comunista se procedió a la reforma del sistema de tenencia de las viviendas, en el contexto de una transición gradual desde el control de las rentas por el Estado hasta un régimen de libre negociación de aquellas según los postulados del libre mercado. En este caso, era el arrendatario el que recurría ante el TEDH alegando que la desaparición de los límites a la renta atentaba contra su derecho sobre la vivienda (bien jurídico enmarcable en el art. 1-P1 CEDH). El Tribunal, con cita de sentencias anteriores, destaca las delicadas cuestiones atinentes a la solución del conflicto de intereses entre propietarios y arrendatarios y afirma que el Estado debería asegurar una justa distribución de la carga social y financiera asociada a la transformación y reforma de la oferta de vivienda del país.

²⁵ ECLI:CE:ECHR:2023:0112JUD007628614.

Se plantean controversias similares en los casos resueltos por las SSTEDH 3 julio 2014 —*Caso R & L, S.R.O. y Otros contra República Checa*—²⁶; 15 septiembre 2009 —*Caso Amato Gauci contra Malta*—²⁷; 26 septiembre 2006 —*Caso Ghigo contra Malta*—²⁸; o 22 febrero 2005 —*Caso Hutten-Czapska contra Polonia*—²⁹. En algunos el actor era el arrendatario y, en otros, el propietario. En ciertos litigios sobre control de renta de alquileres resueltos por el TEDH, es el propietario el que reclama alegando el bajo montante de la renta, que no le permite, ni siquiera, cubrir los costes de mantenimiento de la propiedad, lo que lleva al Tribunal a declarar que tal limitación atenta contra el art. 1-P1. Así, en el *Caso Bitto y Otros contra Eslovaquia* (STEDH 28 enero 2014³⁰). En este y otros pleitos similares, el TEDH considera que las medidas adoptadas por el Estado habían roto el justo equilibrio entre los intereses enfrentados de propietarios y arrendatarios, al atribuir la carga casi exclusivamente a un grupo social —el de los propietarios—. En el primer caso citado —*Caso Pařízek*— se examina si la carga excesiva, rompiendo el justo equilibrio, se había asignado al otro grupo social —el de los arrendatarios—. Para valorarlo, el Tribunal considera esencial atender al contexto particular en el que se planteó la cuestión, a saber, el de la reforma del sistema de vivienda, que inevitablemente reflejaba, al menos en parte, la preocupación de la sociedad por la protección social de los inquilinos. El Tribunal señala que, como consecuencia de la liberalización de los alquileres en la República Checa, los inquilinos (como el demandante) de los pisos en cuestión tuvieron que pagar un alquiler liberalizado sustancialmente superior al que habían satisfecho durante los años anteriores, que algunos de los locatarios apenas podían permitirse. Pero acepta que estas fueron consecuencias inevitables de la decisión de las autoridades checas de restablecer la relación tradicional entre propietarios y arrendatarios que había sido destruida durante el régimen comunista. Además, destaca que el demandante disfrutó durante varios años de un trato ventajoso por parte del régimen de control de alquileres. En particular, no tuvo que pagar una renta íntegra de mercado, sino solo una cantidad sin fines de lucro determinada administrativamente. A lo anterior suma otro dato en el caso de autos: el demandante, que se convirtió en propietario del apartamento en diciembre de 2006, no demostró de manera convincente que el importe del alquiler de mercado que se le había condenado a satisfacer fuera excesivo en relación con su situación financiera. A la luz de estas y otras circunstancias, el Tribunal considera que, al sopesar las cuestiones excepcionalmente difíciles y socialmente sensibles invo-

²⁶ JUR 2014\179516.

²⁷ JUR 2009\388492.

²⁸ JUR 2006\244383.

²⁹ JUR 2005\62008.

³⁰ JUR 2014\22351.

lucradas en la conciliación de los intereses en conflicto de propietarios e inquilinos, el Estado demandado no ha excedido su amplio margen de apreciación al distribuir la carga social y financiera que implica por el proceso de reforma habitacional. En consecuencia, la Corte declara que no ha habido violación del art. 1 del Protocolo núm. 1.

Las sentencias del TEDH en que se resuelve el conflicto de intereses entre propietarios y arrendatarios con base en un juicio de proporcionalidad son muy numerosas. Aunque el derecho a la vivienda no está contemplado de modo expreso o autónomo en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, su vinculación con otros derechos, civiles y políticos, regulados en el Convenio ha permitido al Tribunal Europeo de Derechos Humanos pronunciarse sobre él. En concreto, le han dado pie a ello el derecho a no ser sometido a tratos inhumanos o degradantes (art. 3), el derecho a la vida privada y familiar, al domicilio y a la correspondencia (art. 8), o el derecho a la propiedad privada (art. 1 P-1). Como subrayó la Observación General núm. 4 del Comité DESC de la ONU, el derecho a la vivienda no debe entenderse de forma restrictiva asimilándola simplemente a un techo bajo el que cobijarse. Ha de considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Esto lo dota de un carácter instrumental básico en relación con diversos derechos fundamentales. Las sentencias son numerosas y se pronuncian, en un goteo constante, a lo largo del tiempo. Me he referido a una selección de las más recientes en el capítulo 1.II.1, al que me remito.

Queda de relieve la importancia del juicio de proporcionalidad a la hora de apreciar si se han traspasado los límites que ha de respetar el legislador al delimitar el contenido del derecho de propiedad privada en la LDV. Ahora bien, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por la naturaleza de los recursos que ante él se plantean, puede y debe entrar a valorar las circunstancias de cada caso concreto enjuiciado. El Tribunal Constitucional español, cuando resuelve recursos de inconstitucionalidad, se encuentra como es lógico en una posición diferente, pero eso no significa que no pueda sopesar (y deba hacerlo), con un carácter más general que no atienda a un caso concreto, si los límites impuestos al poder del propietario son o no proporcionados.

La valoración de la proporcionalidad de las medidas se encuentra mediatizada por dos circunstancias íntimamente conectadas sobre las que me he extendido en capítulos anteriores: el desleimiento del juicio de proporcionalidad, que desemboca en un test de razonabilidad y el amplio margen de actuación reconocido al legislador al delimitar el contenido de la propiedad privada cuando activa sus políticas, en concreto, en el campo de la vivienda. Son estas, dos claves básicas capaces de inclinar la balanza en favor de las medidas de contención

de la renta diseñadas por la LDV. Salvo en casos extremos en que se produce un incuestionable vaciamiento de la utilidad del bien para el propietario o una privación definitiva (no solo temporal) de su poder de disposición, no suele fallarse en contra de la norma legal. Por otra parte, el Tribunal Constitucional tampoco va a entrar en la cuestión diabólica de valorar la eficacia de las medidas arbitradas para conseguir los objetivos propuestos, ni va a considerar, salvo casos flagrantes, que sea esta su misión. Como decía la STC 89/1994, la delimitación legal de la propiedad de acuerdo con su función social debe poder contribuir («con mayor o menor fortuna, según las distintas teorías económicas») a satisfacer un derecho constitucionalmente afirmado. Los términos entrecomillados son palabras literales de la sentencia. El Tribunal Constitucional no juzgará el acierto de una u otra teoría; ese campo de juego lo deja al legislador. La acción del legislador se ve favorecida por la jurisprudencia constitucional, que afloja el corsé, permitiéndole respirar con más libertad. El riesgo de este menor control puede tener distintas traducciones prácticas según la calidad técnica y la eficacia de las leyes (en relación con esta última, difícil es eludir la perspectiva o prospectiva que atienda a un análisis económico del Derecho, conscientes de sus limitaciones). Aun presuponiendo — en teoría — que el legislador procediera con buena técnica, el juicio crítico acerca de las soluciones legislativas que se articulen también puede verse afectado por el ideario de que se parta. El propio Tribunal Constitucional no ha quedado al margen de críticas vinculadas a posiciones ideológicas. Entramos aquí en un terreno resbaladizo.

No está de más traer a colación una destacada sentencia del Tribunal Federal alemán que se considera *leading case* en la materia. Me refiero a la resolución de 18 de julio de 2019³¹, precisamente sobre los controles de la renta del alquiler introducidos en el Código Civil alemán³². De acuerdo con el resumen que efectúa el propio Tribunal de su sentencia, considera que los límites iniciales a la renta del alquiler establecidos en el § 556d.1 del Código no violan la garantía de la propiedad priva-

³¹ ECLI:DE:BVerfG:2019:1k20190718.1bvl000118. Disponible en: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2019/07/1k20190718_1bvl000118en.html, incluyendo texto íntegro en alemán y resumen en alemán e inglés. Las ideas expuestas en el texto principal proceden de la traducción que he efectuado del texto en inglés.

³² La ley de modificación de la legislación sobre arrendamientos introdujo en el BGB un nuevo § 556d, que establece que, en las zonas con un mercado inmobiliario tensionado, la renta de un nuevo arrendamiento no puede superar el alquiler medio de la zona en más del 10 por 100. El § 556d.2 del Código autoriza a los gobiernos de los Estados federados a emitir decretos que determinen dichas zonas durante un máximo de cinco años. Se prevén exenciones al tope de renta en caso de que el alquiler anterior fuese superior al alquiler máximo o las viviendas se construyeran después del 1 de octubre de 2014 o se hubieran modernizado por completo. En 2015, el gobierno de Berlín emitió un decreto que definió toda la ciudad como zona con un mercado inmobiliario tensionado durante cinco años. En los dos recursos de casación interpuestos ante los tribunales ordinarios, los inquilinos de Berlín alegaron que el alquiler que habían pagado superaba el límite máximo permitido al comienzo del período de alquiler.

da, la libertad de contratación ni la garantía general del derecho a la igualdad. Si bien es cierto que estos límites interfieren en los derechos de propiedad de los propietarios de viviendas que están dispuestos a alquilar, definiendo el contenido y los límites de la propiedad, concluye que son admisibles desde el punto de vista del Derecho constitucional. Considera la interferencia con los derechos de propiedad proporcionada, justificándolo bajo la consideración de que es de interés público evitar el desplazamiento de los sectores económicamente más débiles de la población de las zonas donde la demanda de viviendas es alta. «Por tanto, los límites máximos de alquiler son necesarios, ya que no hay otros medios que sean igualmente eficaces a corto plazo. El legislador ha encontrado un justo equilibrio entre los intereses legítimos de los propietarios y el bien común. El legislador puede modificar las disposiciones relativas a la propiedad, incluso si ello conlleva consecuencias negativas para los propietarios. La garantía de la propiedad privada no protege las expectativas de obtener los máximos ingresos por alquiler posibles. El procedimiento para la aplicación del límite máximo de alquiler garantiza que los límites máximos de alquiler no sean más estrictos de lo necesario: el legislador federal puede partir de la base de que los gobiernos de los Estados federados están mejor posicionados para evaluar si el mercado inmobiliario está en crisis. Los gobiernos de los Estados federados están obligados por ley a realizar evaluaciones exhaustivas; si los gobiernos de los Estados federados emiten ilegalmente una ordenanza que define mercados inmobiliarios en crisis, los propietarios pueden impugnarla ante los tribunales administrativos. Limitar los límites máximos de alquiler a los mercados inmobiliarios en crisis garantiza que se apliquen en áreas en las que los intereses de los posibles inquilinos requieren una protección especial». Considera que el uso de los bienes inmuebles no se ve restringido de forma irrazonable, entre otras cosas, porque el alquiler medio habitual en la zona puede superarse en un 10 por 100 (el alquiler medio habitual como criterio de diferenciación pretende garantizar que los alquileres estén relacionados con el mercado y, al mismo tiempo, sean rentables) y cualquier alquiler máximo impuesto está limitado a un período de cinco años. No cabe esperar —señala el Tribunal— que se produzcan pérdidas permanentes para los propietarios, una amenaza para la esencia de la propiedad o la pérdida de cualquier posibilidad razonable de uso de la propiedad. Añade que el hecho de que el alquiler máximo permitido se determine en función del alquiler medio de la zona no viola el principio de igualdad (cfr. art. 3.1 de la Ley Fundamental), aunque de ello resulten diferentes alquileres máximos en Alemania, pues, en vista de la variedad de los mercados inmobiliarios locales, es muy dudoso que las situaciones sean comparables. Considera además el Tribunal que el trato igualitario de los propietarios privados y comerciales tampoco viola el art. 3.1 de la Ley Fundamental, afirmado que «los objetivos legislativos perseguidos por los topes de alquiler justifican la aplicación de un alquiler máximo independientemente de la importancia económica de los ingresos por alquiler para el propietario».

Esta resolución del Tribunal Federal Alemán refuerza las conclusiones que antes exponía sobre los resultados que cabe esperar del contraste

de constitucionalidad de la LDV, en especial de la aplicación del juicio de proporcionalidad y del amplio margen de actuación reconocido al legislador.

Queda una cuestión en pie. La declaración de zonas de mercado residencial tensionado, con todas sus consecuencias, depende de las administraciones competentes, en principio, las comunidades autónomas. Se prevé, como hemos visto, ante determinadas situaciones coyunturales y por un plazo de tres años al final del cual debe reconsiderarse la medida. ¿Qué sucedería si se fuese prorrogando cada tres años la declaración de ZMRT? ¿Supondría esto un vaciamiento de la utilidad privada para el propietario de la vivienda? Y, ¿hasta qué punto implicaría un atentado al principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE? La prórroga de medidas inicialmente introducidas con carácter provisional en la normativa sobre arrendamientos urbanos cuenta ya con precedentes muy antiguos. Podría poner otros ejemplos, pero basta pensar en el conocido como «Decreto Bugallal», dictado el 21 de julio de 1920, en el contexto de escasez de viviendas posterior a la Primera Guerra Mundial, con medidas muy limitativas del poder del propietario arrendador, incluida la congelación de la renta. Esta norma, que corresponde a la categoría de normas de control de la renta del alquiler de primera generación³³, se promulgó inicialmente con carácter explícitamente transitorio, pero fue prorrogada año tras año, hasta que la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1946 dotó a las medidas de carácter estable, manteniéndose en las sucesivas Leyes de Arrendamientos Urbanos, incluido el TRLAU/1964, hasta la liberalización producida por el Decreto Boyer en 1985. Lo coyuntural y lo estable tienen, en la práctica, contornos difusos en la normativa sobre vivienda.

³³ Véase la nota 149 (capítulo 1).

REFLEXIONES Y PROPUESTAS FINALES. DE LA VIRTUD DE HABLAR CON EXTRAÑOS

Robert Proctor, profesor de Historia de la Ciencia y de la Tecnología en la Universidad de Stanford, acuñó el término «agnostología»¹. Con origen etimológico en el griego (ἄγνοσις, *agnōsis*, «desconocer»), se define como el estudio de la ignorancia o la duda culturalmente inducida, especialmente por la publicación de datos científicos erróneos o tendenciosos. No piense el lector que voy a denunciar, de nuevo, el peligro de aportar soluciones y diseñar políticas de vivienda sin contar con una base sólida de información y datos adecuadamente analizados. Creo que esto ya ha quedado suficientemente de relieve, como también que es una tarea pendiente, a la que debe dedicarse más tiempo y mayores inversiones, la de recabar y gestionar de forma ordenada y eficiente la necesaria información, de fuentes públicas y privadas². Convoco

¹ R. PROCTOR y L. SCHIEBINGER, *Agnotology. The making and unmaking of ignorance*, 2022. El primer capítulo se publicó, en abierto, en: R. PROCTOR, «Agnotología», *Revista de Economía Institucional*, núm. 42, 2022, pp. 15–4822.

² Destaca la importancia de contar con un sistema de información veraz, objetivo y actualizado VAQUER CABALLERÍA, *op. cit.*, pp. 56–57. Información no tanto en cantidad sino de calidad, sobre aspectos tales como el stock de inmuebles en oferta, precios de las transacciones, desahucios, o situación socioeconómica de la población afectada. Sin esto, ni se puede diagnosticar con certeza la situación ni adoptar las medidas convenientes en un tiempo razonable. Destaca también la importancia de la puesta a disposición de esta información en el mercado para evitar asimetrías informativas que lastren la competencia. En la misma línea, R. RODRÍGUEZ ALONSO y M. ESPINOZA PINO, *De la especulación...*, *op. cit.*, pp. 96 ss., que subrayan la falta de homogeneidad y fragmentación de los datos disponibles y critican el deterioro que supuso el desleimiento del censo de población y viviendas cuando se cambió su metodología en el año 2011, pasando de un recuento exhaustivo de información a una mera encuesta. Estos autores denuncian, además, la falta de rigor de algunas leyes cuando ofrecen baterías de datos sobre la situación actual en materia de vivienda. M.^a J. GONZÁLEZ ORDOVÁS, *El derecho a la vivienda: reflexiones en un contexto socioeconómico complejo*, Dykinson, 2013, pp. 132 ss., alerta sobre tres tipos de problemas en España, relativos a las fuentes estadísticas de la vivienda; los datos

ahora otra acepción del mismo vocablo, que hace referencia a aquellos casos en que cuanto más se profundiza en un tema y mayor conocimiento se tiene de él, más dudas surgen, muchas más que al comienzo. Una impresión con la que está familiarizado el jurista investigador y que se acentúa en algunos terrenos sobre los que es complicado edificar con seguridad. Con todo y con ello, no omitiré unas reflexiones finales que incluyan cierta visión prospectiva.

He calificado la vivienda, en cuanto objeto de estudio jurídico, como un derecho incierto y un jardín laberíntico de senderos que se bifurcan. Esta última expresión, inspirada en la obra de Borges, no solo sugiere complejidad sino numerosos hilos que componen una trama en un diálogo constante. ¿Acaso puede hablarse de acceso a la vivienda sin atender al empleo? La falta de un trabajo remunerado o su precariedad están íntimamente relacionados con la dificultad para obtener un préstamo hipotecario o celebrar un contrato de arrendamiento, o con el sobreendeudamiento de muchas personas o familias que puede conducir a la pérdida de la vivienda ante sus dificultades para satisfacer la renta o las cuotas del préstamo hipotecario, si es que han conseguido disponer de aquella a través de una vía estable y segura de tenencia. ¿Acaso puede desconocerse la incidencia de las crisis matrimoniales en la dificultad para contar con una vivienda o afrontar sus costes? ¿Alguien puede pretender que determinada regulación jurídica del contrato de arrendamiento en la LAU, sea la que sea, pueda contribuir a mejorar la situación si no viene acompañada de una política fiscal adecuada? ¿Cómo evitar que los propietarios que se sientan inseguros a la hora de arrendar viviendas no desvíen sus activos al mercado turístico o —si no les frenan los escrúpulos éticos— alimenten el mercado opaco del alquiler? ¿Cómo reforzar la atención a la necesidad de vivienda de las personas más vulnerables haciendo frente al costo económico que esto supone para la administración, sin encontrar no solo el suelo oportuno sino las fuentes de financiación adecuadas? ¿Puede acometerse una política de vivienda social sin incidir en la regulación de los usos del suelo? ¿Cómo distribuir justamente la carga económica que exige la atención al derecho a una vivienda digna? ¿Es la vía de la tributación progresiva y del gasto público más eficiente y menos distorsionante que la intervención delimitadora en el derecho de propiedad para alcanzar el objetivo redistributivo de la justicia social? ¿Acaso la mera regulación del contrato de alquiler no debe conjugarse con el apoyo a otras formas de tenencia? ¿Asumiría la administración el coste político de desalo-

manejados en el proceso de medición y fijación de los precios de la vivienda; y el tratamiento dispensado por la prensa escrita a las informaciones sobre vivienda. También se muestra crítico A. J. PALACIOS GARCÍA, «Fuentes estadísticas sobre la vivienda en España: un obstáculo para el diseño de la política de vivienda», *Scripta Nova. Revista Electrónica De Geografía Y Ciencias Sociales*, vol. XII, núm. 270 (38), 1 de agosto de 2008.

jar a inquilinos vulnerables de VPO cuando no pagan o no mantienen en buen estado el inmueble? ¿Es sostenible un modelo que impulse la vivienda con protección pública sin una respuesta afirmativa a la anterior pregunta? ¿Puede pensarse en todas estas cuestiones sin tener en mente un modelo de ciudad —«probablemente, el hecho colectivo de más bulto»³—? ¿O sin atender a las consecuencias económicas y sociológicas que tendrá, en este campo, el progresivo envejecimiento de la población? Solo son algunos ejemplos para dejar patente que en materia de vivienda no pueden hacerse compartimentos estancos.

Por ello mismo, una Ley estatal por el derecho a la vivienda no puede evitar la concurrencia con distintas normativas, adscritas a diversos sectores del ordenamiento jurídico. Es más, son estas normas el cauce o los cauces por los que se va orientando la política de vivienda: legislación del suelo y planeamiento urbanístico, arrendamientos urbanos, propiedad horizontal, planes de vivienda protegida, legislación fiscal⁴, normas de defensa de consumidores y usuarios, y la propia regulación general civil y mercantil⁵. Sin olvidar la ordenación autonómica y local. Ahora también, la normativa laboral. ¿Hay alguna rama jurídica que no esté involucrada en la trama? Es más, el problema de la vivienda no se puede acometer únicamente desde el Derecho. Es difícil argumentar con eficacia sin cohonestar, al mismo tiempo, perspectivas históricas, filosóficas, sociológicas o de análisis económico.

La regulación de la vivienda no solo es como un poliedro de múltiples caras sino, en cierto modo, como el juego del ajedrez. Hay que anticipar varias jugadas cada vez que se mueve pieza y ser muy conscientes de que ese movimiento tendrá repercusiones, a corto, medio y largo plazo, más allá de los efectos inmediatos que apreciaría un principiante⁶. Un juego, sin duda complejo, con una dramática diferencia: que no se trata de una cuestión lúdica o de un mero reto intelectual, sino de la calidad de vida y de la dignidad de muchas personas. Vivien-da necesitamos todos.

³ La expresión es de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Actuación pública y actuación privada en el Derecho Urbanístico», en *Curso de Conferencias sobre propiedad horizontal y urbanizaciones privadas*, Madrid, 1973, p. 258.

⁴ Sobre la vinculación entre el régimen fiscal y las apuestas de la política de vivienda: R. RODRÍGUEZ ALONSO y M. ESPINOZA PINO, *De la especulación...*, op. cit., pp. 110 ss. Exponen entre otras cosas cómo, hasta tiempos bien recientes, el modelo de régimen fiscal español impulsó la compra de vivienda en detrimento del alquiler, lo que asocian con el pujante negocio inmobiliario.

⁵ Como señala D. LUCAS PARRÓN, «Proyecto de Ley...», op. cit., p. 3, han sido las distintas modificaciones en esas regulaciones legales las que han ido determinando, sin citarla expresamente, la orientación de la política de vivienda estatal, apoyada por las dotaciones presupuestarias dedicadas a los Planes Estatales de Vivienda, progresivamente menguantes.

⁶ Escribe Anderson que «Las políticas de vivienda demandan una visión a largo plazo y, paralelamente, capacidad de reacción. Tanto una como otra parecen fallar cada vez que se las pone mínimamente a prueba» (M. ANDERSON, «La doble dimensión...», op. cit., p. 113).

A finales del siglo xx, la mayoría de los economistas sostenían que los controles de los alquileres desalientan la construcción de nuevas viviendas, causan abandono, perjudican el mantenimiento de los inmuebles, reducen la movilidad, generan desajustes entre los propietarios y los inquilinos, exacerban la discriminación entre los arrendatarios, crean mercados opacos y, en general, influyen negativamente en el mercado de la vivienda. Sin embargo, en las últimas décadas, sin que dejen de abundar tales opiniones, se ha generado un movimiento de revisionismo sobre el tema, bien que tímido. Pocos economistas abogan por el control de los alquileres, pero quienes se oponen defienden con frecuencia posiciones más matizadas, aceptando, incluso, que un programa de control de rentas bien diseñado puede ser beneficioso ⁷. La clave se traslada a esas dos palabras: «bien diseñado»; primero, porque no es fácil lograrlo ni hay acuerdo en la mejor forma de hacerlo y, segundo, porque no cabe poner topes a la renta aisladamente sin cohonestarlos con el resto de medidas implicadas para conseguir el objetivo propuesto y sin perjudicar, quizás, otros fines.

Y ha de cuidarse la técnica en la elaboración de las leyes, que muchas veces sufre por una gestación precipitada. Hay que redactarlas bien. Como matiza Delgado Echeverría «[c]on “redactar” no me refiero solo a la actividad de poner por escrito en forma de preceptos algo ya pensado (por el redactor o por otros) sino al diseño total de las normas, desde la fijación de sus objetivos, la deliberación sobre los valores y principios que incorporan, el cálculo sobre su cumplimiento y las previsiones de sanción e implementación, hasta la anticipación de la eficacia social que se pretende así como de los impactos indeseados»⁸. No se puede decir mejor.

En los últimos tiempos, pocas materias como la vivienda ilustran de modo más claro la imposibilidad de desconocer la importancia del factor político en la configuración y realización de la norma jurídica. Escribía López Calera⁹ que la norma no es un producto aséptico del Estado en la construcción de un ideal de Justicia entre los hombres, sino que se presenta frecuentemente como un producto de una política concreta de unos dirigentes políticos o de unos grupos políticos¹⁰, lo

⁷ R. ARNOTT, «Time for Revisionism on Rent Control?», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, núm. 1, 1995, pp. 99–120 y autores allí citados. En la bibliografía consultada, que se reseña al final de la monografía, se incluyen varios trabajos de economistas sobre la materia.

⁸ J. DELGADO ECHEVERRÍA y J. RAMS ALBESA, *Retos de la dogmática civil española*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2011, p. 71.

⁹ N. M. LÓPEZ CALERA, *La estructura lógico real de la norma jurídica*, Madrid, Editora Nacional, 1969, p. 25.

¹⁰ Señala López Calera que «el poder político no debe entenderse solamente en un sentido estricto o restringido, como el poder constituido formalmente, sino como todas aquellas fuerzas sociales que de una manera formal o informal están presentes de una manera seria, amplia y profunda en la actividad y en la organización política de una comunidad. Dentro del poder político se encuentran, por tanto, todos los grupos políticos o de presión que tienen una participación

cual es consecuencia de la misma naturaleza de la norma jurídica por nacer en y para la vida social. Que la norma responda a unos condicionamientos políticos no tiñe de injusticia su contenido. Pero tampoco supone que aquella sea siempre justa o eficaz.

Queda en el aire otra cuestión, a la que solo podrá responder la Historia. Los movimientos dirigidos a limitar el poder del propietario privado (línea en la que se inscribe la LDV) y las normas que a nivel estatal y autonómico se van produciendo ¿pueden contribuir a un cambio de mentalidad a nivel social? ¿Hasta qué punto está en la intención del legislador provocar esta evolución, al margen de la efectividad o bondad técnica de las medidas adoptadas, a fuerza de insistencia y de un goteo constante de normas restrictivas?¹¹.

Aún sería pertinente una observación adicional. Las últimas tendencias que limitan el poder del propietario para proteger al arrendatario (p.e., mediante el tope a las rentas o las prórrogas forzosas), actúan poniendo el acento no tanto en la protección del contrato, como en la tutela de la propiedad, pero, cuidado, entendiendo esta en sentido amplio (sentido en el que se interpreta el art. 1 P-1 CEDH o el *common law-property*) como poder sobre los bienes, que abarca también la posición del arrendatario. Se busca, entonces, un equilibrio entre ambos poderes sobre la vivienda: el de quien ostenta su propiedad en sentido estricto y el de quien la habita (porque el primero le cede su uso). Las limitaciones a la libre negociación del contrato de arrendamiento (para proteger, directa o indirectamente, a personas vulnerables) no buscan equilibrar una posición de fuerza en la negociación (como ocurre, p.e., en la contratación mediante condiciones generales o, en general,

más o menos formalmente reconocida en la vida política de un pueblo y, por tanto, en su vida jurídica. Se trata normalmente de fuerzas minoritarias que juegan un papel importante en los rumbos políticos de una nación junto al poder político constituido». En tal sentido, apunta este autor la diferencia entre poderes constitucionales y poderes de hecho. Sustentado en ambos, el poder político condiciona la estructuración real de la norma jurídica y la conduce a sus finalidades e intereses. Y precisa: «junto a estos poderes políticos están detrás las ideologías políticas, los criterios políticos dominantes en esas esferas de poder efectivo de ordenación social. No se trata ahora, pues, de la ideología política de un pueblo, sino de la ideología de esas fuerzas sociales y políticas, formales o informales, que dominan la dinámica social. Tras todo poder hay una forma especial de pensar sobre lo político amén de que haya unos intereses del más diverso tipo que son el resultado práctico tal vez de esa ideología [...] El impacto de las ideologías políticas, a través del poder, es una forma también de politización del mundo jurídico» (LÓPEZ CALERA, *La estructura lógico real...*, op. cit., pp. 160 ss.).

¹¹ Autores como Noguera Fernández sugieren que, en un plano macroeconómico, la Ley 12/2023 puede contribuir, con independencia de que acabe o no siendo declarada inconstitucional, a un cambio de cultura en la población (la ley no ya como efecto sino como causa de cambios sociales), como un reactivo susceptible de incrustar nuevos esquemas en la conciencia colectiva en lo que a la función social de la vivienda se refiere. Cambios que, a medio plazo, pueden desorganizar la vieja idea de propiedad como algo intocable y reorganizar un nuevo sentido común que comprenda la limitación de la propiedad a favor del derecho a la vivienda (A. NOGUERA FERNÁNDEZ, «Regular los alquileres», op. cit., pp. 49–50).

en la normativa de protección del consumidor, incluido el consumidor de crédito hipotecario para el acceso a la vivienda) sino equilibrar los derechos sobre los bienes (propiedad —insisto— en sentido amplio, que abarca al arrendatario). «*Property*» vs. «*Property*», no contratante frente a contratante. «*Property law*», no «*contract law*». Aproximación desde la propiedad, no desde el contrato.

Tras lo expuesto, es evidente la dificultad de aprehensión del fenómeno global, factor que no hay que perder de vista en ningún momento al reflexionar sobre las normas jurídicas sectoriales que inciden en el derecho a la vivienda. Ha quedado acreditado que es inoportuno —y esta me parece una conclusión básica— trazar divisiones o bloques aislados. Por ejemplo, lo sería pensar en actuar sobre la Ley de Arrendamientos Urbanos o en materia de crédito hipotecario u ordenación del suelo y olvidar una política fiscal coherente, o no abordar medidas de orden laboral (insisto en que, habitualmente, contar con una vivienda digna pasa por el acceso a un puesto de trabajo que también lo sea y, llegado el caso, pensiones por desempleo o jubilación; resuelto este problema —que tiene visos de agravarse por el progresivo envejecimiento de la población, con la repercusión en las cotizaciones a la Seguridad Social— lo estaría en la mayor parte de los casos el del acceso y permanencia en la vivienda). Esta visión holística puede verse asimismo enriquecida a partir de un análisis económico del Derecho.

La regulación jurídica de las instituciones implicadas, incluido el arrendamiento, debe partir de la situación de España, caracterizada por un exiguo parque público de vivienda¹²; proporción menor de tenencia en alquiler frente a la propiedad; escasa profesionalización del sector del alquiler; complejo mapa competencial; movimientos pendulares según posiciones ideológicas de los gobernantes; y una confusa traba, en las últimas décadas, entre lo coyuntural y lo estable en este campo. Por otra parte, la política de vivienda es sumamente permeable a la situación económica y social por la que atraviesa el país en cada momento. Es fácil entender que no se diseñarán igual las acciones en materia de vivienda en épocas de bonanza económica y en otras de crisis o depresión. Esta necesidad de adaptación dota de un destacado carácter coyuntural a las normas que desarrollan la materia y juega en pro de la yuxtaposición de normas con rango inferior al de ley.

¹² D. LUCAS PARRÓN, «Proyecto de Ley...», *op. cit.*, p. 7, ofrece algunas cifras para confirmar la escasez de parques públicos de vivienda como características definitorias del sector inmobiliario español: las estimaciones más optimistas indican que el parque de vivienda social en España, lo que incluye no solo a los parques públicos sino también a los del tercer sector, llegaría a las 450 040 unidades, lo que representa el 2,5 por 100 del total de viviendas principales. Muy lejos de la media del 9,5 por 100 para los países de la Unión Europea, por no hablar del 30 por 100 que suponen en Holanda o de cifras superiores al 20 por 100 en Austria y en los países nórdicos, de forma similar, en cambio, a lo que ocurre en otros países del sur de Europa, que también cuentan con parques públicos muy reducidos.

A pesar de todas las dificultades, desde la modesta posición de civilista y centrando la mirada en el contrato de arrendamiento de vivienda, me gustaría llamar la atención sobre algunos aspectos y hacer algunas propuestas con ánimo prospectivo. Creo que se justifican a partir de la argumentación desarrollada en las páginas anteriores.

I. Ninguna regulación del contrato de arrendamiento de vivienda conducirá a consolidar el alquiler como una vía alternativa a la propiedad en nuestro país si no se atiende debidamente a las exigencias de la seguridad jurídica. La Constitución de 1978 inscribe a España dentro de los países capitalistas que se guían por una economía de mercado; también la configura como Estado social de derecho. Pero ese elemento social no prosperará en el campo objeto de estudio sin garantizar la seguridad a que antes me refería. En este sentido, creo que siempre ha habido consciencia de que debe buscarse un equilibrio entre el interés del propietario que ineludiblemente tendrá un componente «egoísta» o individualista y el interés del arrendatario, que también mirará por sus intereses. Juegan en contra de esta seguridad jurídica los defectos de técnica normativa o el diseño de mecanismos con un elevado componente de aleatoriedad o de incerteza, como sucede con la forma en que se introducen los controles de renta en la LDV (me remito a lo explicado en el capítulo 2). La inseguridad no deriva tanto de la existencia en sí de este tipo de límites al poder del propietario, sino de la falta de transparencia de los criterios para establecerlos, la arbitrariedad de algunos de sus presupuestos y la incerteza acerca de si permitirán al *dominus* asegurar una mínima rentabilidad o si podrá verse abocado a aplazamientos y prórrogas encadenadas de estas restricciones *sine die*, entre otros riesgos. Mientras la vivienda no se excluya del tipo de bienes susceptibles de propiedad privada y, por tanto, del mercado, no puede bloquearse un potencial margen de rentabilidad para el propietario que no vive en ella, sino que cede su uso a través de distintos sistemas de tenencia a otras personas, dotando de seguridad jurídica a sus legítimas expectativas en este sentido.

II. Creo difícil que en la práctica se pueda incentivar el alquiler de vivienda sin los adecuados mecanismos fiscales. Por otra parte, una buena política fiscal y presupuestaria puede suponer una forma más equitativa de distribuir la carga que implica atender a la necesidad de vivienda de los más vulnerables.

En páginas anteriores he puesto de relieve cómo durante mucho tiempo, que abarca la época de la crisis económica y financiera de 2008 en adelante, se potenciaron las ayudas indirectas para la compra de vivienda habitual, sobre todo por medio de deducciones en el IRPF. Esta fiscalidad histórica, que intentaba promover la adquisición en propiedad, tenía sus riesgos, entre ellos no satisfacer los intereses de los más vulnerables. Escobar Roca y González González denuncian que este tipo de

ayudas provoca un aumento de la demanda en propiedad lo que, dada la inelasticidad de la oferta de vivienda, hace que los incentivos acaben trasladándose a los precios de las viviendas; esto es, terminan en manos de los promotores, mientras que las administraciones públicas ven limitada su capacidad recaudatoria. Además, conducen a una asignación ineficiente de los recursos productivos, pues la inversión en la compra de viviendas hace que parte del ahorro nacional tenga como destino el sector de la construcción en detrimento de otros más productivos, limitándose así las posibilidades de crecimiento económico del país y, por lo tanto, el bienestar general. Acaban poniendo de relieve cómo la OCDE ha abogado por la progresiva supresión de las deducciones de compra y alquiler de vivienda y apuesta por los subsidios directos al alquiler a favor de las personas que los necesitan y mientras los necesitan, previa acreditación de su capacidad económica¹³. Este tipo de ayudas directas se están promoviendo en los últimos años. Al menos sobre el papel, porque en la práctica su realidad está supeditada al destino de los fondos necesarios por parte de la administración. Como muestra, un ejemplo. A finales de agosto de este mismo año saltaba a los medios de comunicación la siguiente noticia, apoyada con datos publicados en el DOGV: la mitad de los solicitantes de las ayudas al alquiler arbitradas por la Generalitat Valenciana, pese a haber sido declarados aptos, no habían podido percibir la ayuda por falta de dotación presupuestaria. Se trata de subvenciones enmarcadas en el Programa de ayudas al alquiler de viviendas del Plan estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, correspondientes al ejercicio 2023¹⁴. Las ayudas directas al alquiler deben contar con el adecuado respaldo presupuestario para no quedar en un brindis al sol. En cualquier caso, presentan también inconvenientes, que las han hecho merecedoras de duras críticas por un sector de la doctrina. Así, se denuncia que no tienen un impacto real en el descenso del precio del alquiler o que muchas veces favorecen a los arrendadores que suben los precios más que a los inquilinos, sin resolver el problema de fondo.

III. Si se insiste en mantener un régimen de control de las rentas del alquiler deben corregirse las múltiples lagunas que presenta en su diseño la LDV, denunciadas en el capítulo 2. Recuérdense, de entrada,

¹³ G. ESCOBAR ROCA y B. GONZÁLEZ GONZÁLEZ, *op. cit.*, pp. 1319–1320.

¹⁴ Resolución de 16 de agosto de 2024, de concesión de las ayudas convocadas mediante la Resolución de 13 de octubre de 2023, de la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda, por la cual se procede a la convocatoria para la concesión de ayudas del Programa de ayudas al alquiler de viviendas del Plan estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, correspondientes al ejercicio 2023 (DOGV núm. 9920, de 22.08.2024). En la citada Resolución se hace constar que se conceden 4 108 ayudas y se desestiman «las 4 266 solicitudes de las personas o unidades de convivencia que se relacionan en el Anexo IV, debido al agotamiento de la financiación con que está dotada la línea presupuestaria prevista en los Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2024 para atender este programa de ayudas».

los numerosos defectos señalados en relación con la articulación del concepto de gran tenedor o de las ZMRT.

Entre otras cosas, es cuestionable que sea oportuno conferir el mismo trato, al aplicar limitaciones o controles de renta, a las personas físicas y a las jurídicas¹⁵, o incluir en el concepto de gran tenedor y en las consecuencias a él vinculadas una horquilla tan amplia como la que va desde los propietarios de cinco viviendas sean cuales sean sus circunstancias personales y familiares y las características de los inmuebles, hasta los que puedan serlo de decenas, cientos o miles de ellas. No puede ser ajeno a estas consideraciones el hecho de que estas medidas pueden afectar a la capacidad económica de muchos propietarios de clase media a cuyo alcance quizá no esté asumir el sobrecoste¹⁶.

Tampoco se conseguirá nada con este tipo de instrumentos si, por una parte, no se evitan las prácticas defraudatorias y, por otra, no se frena el desvío palpable de la oferta al arrendamiento turístico o al arrendamiento de temporada.

Como alternativa al sistema de contención de las rentas articulado por la LDV se pueden introducir otros, ensayados con éxito en algunos países del entorno jurídico, como un sistema de puntos según la calidad del inmueble vinculados a distintos precios máximos del alquiler, que funciona, parece que con buen resultado, en los Países Bajos. Este método ha merecido críticas favorables. Su implantación fue asimismo reivindicada en la campaña «*Living Rent*», desarrollada en Escocia a raíz de la crisis política vinculada al referéndum de independencia en 2014¹⁷.

A todo lo anterior debe añadirse una reflexión. En España partimos de un mercado poco profesionalizado del arrendamiento de viviendas.

¹⁵ Aunque, la resolución de 18 de julio de 2019 del Tribunal Federal alemán (ECLI:DE:BV erfG:2019:lk20190718.1bv1000118), sobre los controles de la renta del alquiler introducidos en el BGB, entiende, en cuanto el trato igualitario de los propietarios privados y comerciales, que «los objetivos legislativos perseguidos por los topes de alquiler justifican la aplicación de un alquiler máximo independientemente de la importancia económica de los ingresos por alquiler para el propietario».

¹⁶ En este sentido, MESSÍA DE LA CERDA, «La función social de la propiedad de la vivienda...», *op. cit.*, pp. 3451 ss.

¹⁷ Pueden encontrarse algunos detalles sobre esta campaña en T. SLATER, «Rent control...», *op. cit.*, pp. 59-76. El liderazgo inicial estaba encabezado por estudiantes de veintitantos años; una cohorte a la que la crisis económica golpeó particularmente por los altos costos de alquiler de viviendas. *Living Rent* quiso traer de vuelta al debate político el control de alquileres. La campaña comenzó contactando a organizaciones como sindicatos de trabajadores y de estudiantes y al público en general, a través de activismo en la calle y en línea. El objetivo era presionar al Partido Nacional Escocés (SNP), en el Gobierno, para que fuera más progresista sobre cuestiones de vivienda. Entre otras cosas, *Living Rent* aboga por que los alquileres iniciales se establezcan según un sistema de «puntos» que refleje la calidad de la propiedad (utilizando como modelo la regulación de alquileres en los Países Bajos). También persigue construir un sindicato de inquilinos. Y avanzar hacia arrendamientos indefinidos por defecto, alejándose de los contratos a corto plazo.

Es una circunstancia que no puede obviarse cuando se diseñan las medidas intervencionistas. Hay que plantearse seriamente si cabe intentar impulsar, a medio y largo plazo, la profesionalización del mercado del alquiler con un control de esta actividad empresarial como tal. Habrá que analizar, con los estudios oportunos, hasta qué punto esto puede inducir una mejora en la situación. También, tener muy en cuenta, la normativa de protección del consumidor.

IV. Del mismo modo que la acción de las Juntas Arbitrales de Consumo sirve para resolver conflictos y también descargar a los tribunales en su ámbito de actuación, sería interesante fomentar mecanismos de ADR que, desde la mediación y el arbitraje permitieran a propietarios y arrendatarios llegar a un entendimiento cuando surjan conflictos o se prevea que puedan surgir. No se trata solo de que en las normas jurídicas se contenga una referencia formal a la posibilidad o al interés de la mediación o el arbitraje sino de la creación concreta de este tipo de juntas u órganos, en el ámbito del arrendamiento, con un papel no fiscalizador sino mediador o arbitrador.

Impulsar los mecanismos alternativos de resolución de conflictos (mecanismos de ADR —*Alternative Dispute Resolution*—), no solo descarga a una jurisdicción ya saturada, sino que se pone a disposición de los afectados, como alternativa al litigio judicial o de forma complementaria con este, instrumentos más baratos, rápidos y sencillos que garanticen su derecho de acceso a la justicia, en sentido amplio y que, en muchos casos —no necesariamente en todos— pueden resultar más convenientes que la vía judicial, además de cumplir una función preventiva. En este sentido, habría que fomentar la cultura de la mediación (voluntaria). Vale la pena explorar esta vía, por ejemplo, para atender circunstancias sobrevenidas y coyunturales del inquilino, necesitado de negociar un aplazamiento puntual del pago de alguna mensualidad o mensualidades, por razones coyunturales, con el propietario arrendador, o una permuta de renta por algún tipo de servicio o inversión en la vivienda, incluso a cambio de algún trabajo fuera de esta. Estos mecanismos pueden funcionar también para tratar conflictos relativos, entre otros aspectos, a desperfectos en la vivienda o gastos para repararlos; devolución o retención de la fianza cuando se discute si hay daños a cubrir por esta; mal uso de la vivienda; etcétera¹⁸.

Pero no basta con regular mecanismos de ADR o crear órganos similares a las Juntas Arbitrales de Consumo en este campo. Es nece-

¹⁸ Según Fotocasa, la zona donde mayor número de conflictos relativos al alquiler se solucionan a través de la mediación es Madrid, con el 46 por 100 del total nacional. A continuación, se encuentran Valencia, Cataluña y Andalucía, con el 15, 9,5 y 8,8 por 100, seguidas de Castilla La Mancha y Castilla León, con el 4,7 y 4,3 por 100, respectivamente (FOTOCASALIFE, «¿Conflictos entre inquilino y arrendador? La mediación, en auge», 12 de enero de 2024, <https://www.fotocasa.es/fotocasa-life/alquiler/conflictos-entre-inquilino-y-arrendador-la-mediacion-en-auge/>).

sario generar confianza acerca de su correcto funcionamiento y de las ventajas que pueden reportar, para las partes implicadas. No se olvide que se propugnan como mecanismos voluntarios y, por tanto, quien los utilice debe estar interesado en hacerlo. La confianza está íntimamente vinculada a la seguridad. Debe reconocerse que, en España, la mediación, en concreto, todavía genera inseguridad, pero en parte se debe a su desconocimiento por los ciudadanos y por muchos profesionales del medio jurídico.

Cabría extender la inclusión de cláusulas de arbitraje o mediación en el propio contrato de alquiler, que ya se van utilizando, aunque tímidamente, en la práctica. En ocasiones, la estipulación de la cláusula viene acompañada, desde el inicio, del pago de una cantidad para cubrir los servicios de mediación o arbitraje mientras dure el contrato. Por otra parte, hay ayuntamientos, como el de Barcelona, que cuentan con servicios de asesoramiento y mediación en relación con el alquiler, aunque ceñidos a personas vulnerables.

También hay que potenciar otra figura que no debe confundirse con la mediación en sentido estricto. Me refiero a la intermediación, en que el «intermediador» pierde la neutralidad característica de la mediación y asume un papel de asesor y negociador, opinando y proponiendo soluciones. En los últimos años ha dado frutos significativos en ámbitos tan sensibles como el hipotecario, evitando que muchos consumidores, incapaces de seguir cumpliendo regularmente, como consecuencia de la grave crisis económica y financiera, con el pago de sus préstamos garantizados con hipoteca, habitualmente sobre su vivienda habitual, perdieran esta vivienda o se vieran lastrados de por vida por sus deudas. Algunos colegios profesionales (pongo como ejemplo la experiencia que me resulta más cercana, la del Ilustre Colegio de Abogados de Valencia, a través del CMICAV) prestan gratuitamente este servicio. Cabría potenciarlo en materia de arrendamiento de viviendas.

V. Es importante someter a control y, en su caso, restricción, como ya se está haciendo, el destino turístico de los inmuebles susceptibles de constituir vivienda habitual, sobre todo en zonas gentrificadas y con carencia de soluciones habitacionales. Además de regular —en cumplimiento de la LDV, se ha constituido el correspondiente grupo de trabajo a tal efecto— supuestos que hasta ahora han funcionado fuera de la esfera del arrendamiento para uso de vivienda y que merecen más atención de la que se les ha venido prestando, como es el caso del arrendamiento temporal o del arrendamiento por habitaciones. Me remito a lo dicho acerca de estos extremos, en el capítulo 2.VII. Esta regulación tendrá incidencia, como es lógico, en la LAU. Habrá que estar atentos a las inminentes reformas anunciadas desde el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana en tales ámbitos; a la próxima aplicación del Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Conse-

jo, de 11 de abril de 2024, *sobre la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724*; y al resultado del Proyecto de Real Decreto por el que se crea la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos y se regula la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler y alojamientos de corta duración.

En relación con la eventual modificación del art. 17.12 LPH para exigir, con carácter previo al destino turístico de elementos privativos en las comunidades de vecinos, el acuerdo favorable de la junta de propietarios, aunque sea sin efectos retroactivos, creo que es una medida que puede resultar útil para frenar la expansión de este tipo de usos y, con ello, las consecuencias negativas que ya se han puesto de relieve en páginas anteriores. Convendría aprovechar la reforma para mejorar la redacción del precepto y evitar los problemas prácticos que se han generado en torno a la mayoría necesaria y su repercusión en la inscripción en el Registro de la Propiedad y a los que ya me he referido en el capítulo 2.VII, con comentario de las resoluciones de la DGSJFP y la jurisprudencia recaídas en la materia. En concreto, la nueva norma no solo debería aludir expresamente a acuerdos que condicionen o limiten, sino también que prohíban el citado uso turístico, acabando así, desde la propia Ley, con este problema interpretativo.

VI. La lucha contra la realidad de las viviendas vacías o desocupadas creo que debería hacerse con mecanismos no tanto sancionadores o directamente represivos como de fomento, que incluyeran también la rehabilitación o adecuación del parque de viviendas que lo necesiten¹⁹.

VII. Por supuesto, junto a las medidas de Derecho privado²⁰, esenciales, deben fortalecerse los parques públicos de vivienda social y

¹⁹ Sobre distintos modelos de política para gestionar el parque de vivienda vacía o sin uso, con apuntes de Derecho comparado: R. RODRÍGUEZ ALONSO y M. ESPINOZA PINO, *De la especulación...*, op. cit., p. 114. Se refieren, en concreto, a dos modelos, que pueden identificarse en el entorno europeo: el *modelo francés*, que, a través de herramientas estatales castiga la desocupación del parque y establece medidas de carácter fiscal y económico (algunas de carácter incentivador) para que sea devuelto al mercado. Y el *modelo inglés*, en que el problema que intenta atajarse cuenta ya con tres décadas de recorrido, y que, más allá de instrumentos penalizadores, establece un proceso de mediación entre la Administración local y los propietarios con carácter previo a la implantación de medidas para la recuperación del parque. Se extienden también estos autores sobre algunos mecanismos ensayados en los países nórdicos. En cualquier caso, este tipo de actuaciones confirman que el problema de las viviendas sin uso o vacías no es exclusivo de España y sigue sin resolverse.

²⁰ Ponen en valor las medidas de Derecho civil frente al incremento del parque público de vivienda, con propuestas concretas, S. NASARRE AZNAR y E. MOLINA ROIG, «La política de vivienda y el Derecho civil», en *Reformando las tenencias de la vivienda: un hogar para tod@s*, E. MUÑIZ ESPADA, S. NASARRE AZNAR, E. RIVAS NIETO, Á. URQUIZO CAVALLÉ (dirs.), L. Farha (pr.), 2018, pp. 233 ss. Para justificar sus conclusiones subrayan que se trata de medidas que no cuestan dinero al erario público, ni exigen un incremento de burocracia o la imposición de más multas, expropiaciones, recargos tributarios, etcétera. Entre las propuestas destacan la

los conciertos público-privados. Aunque el estudio de las VPO²¹ queda fuera del objeto de este trabajo, no me resisto a hacer una propuesta concreta. Uno de los talones de Aquiles de la política de vivienda social, como bien es sabido, es la falta de financiación. La siguiente medida podría contribuir a incrementarla. Consiste en incluir en el Código Civil y en las correspondientes normativas de las Comunidades Autónomas con Derecho propio, una regla similar a la del art. 442-13.2 CCCataluña²². Establece aquel precepto que, si en el caudal relicto que llega a la Generalitat a través de las sucesiones intestadas existen fincas urbanas, la Generalitat de Cataluña debe destinarlas preferentemente al cumplimiento de políticas de vivienda social ya sea directamente o reinvertiendo el producto obtenido al enajenarlas según sus características.

También podría introducirse otra norma consistente en no computar, a efectos del cálculo de la legítima *ex* art. 818 CC, las donaciones efectuadas, en cualquier fecha, a favor de las administraciones públicas con destino a sufragar políticas de vivienda, o de entidades sin fines de lucro o, incluso, de personas físicas en situación de acreditada vulnerabilidad social y económica, para atender los gastos de acceso o mantenimiento en la vivienda. El objetivo sería favorecer el desvío, por voluntad del causante, de parte de su patrimonio con base en el interés general. Tal interés general conecta con la función social recogida en el art. 33.2 CE cuando regula la propiedad privada y la herencia y con el art. 47 CE. Se sitúa el foco sobre la herencia, a que alude el art. 33 CE, no como derecho de los sucesores sino del causante y se potencia su autonomía privada. La regla que sugiero resulta coherente con las últimas tendencias que propugnan reducir la legítima y ampliar la libertad de testar; y, más en concreto, limitar el *donatum* a computar para el cálculo de la legítima. Tales donaciones podrían también impulsarse a través de incentivos fiscales.

Son solo dos ejemplos de cómo a través de la regulación de la herencia podría sustentarse o favorecerse —aunque fuera en una medida modesta— la financiación de políticas de vivienda.

mejora en la regulación del arrendamiento urbano; el fomento de nuevas tenencias intermedias, que combinen las ventajas de la propiedad y el alquiler; medidas para el favorecimiento de la rehabilitación y mantenimiento, incidiendo con este fin en el régimen de la Propiedad Horizontal; la mejora del equilibrio entre mercado hipotecario y medidas anti desahucio; y, lo que resulta sumamente interesante, la consolidación de la singularidad de la vivienda como objeto de regulación por el Derecho civil, a cuyo efecto habría que definir previamente con claridad qué es una vivienda como bien inmueble diferenciado de los del art. 334.1 CC.

²¹ Utilizo aquí el término en sentido amplio referido, en general, a las modalidades de vivienda protegida.

²² Resalta las cualidades de esta norma S. NASARRE AZNAR, *Los años de la crisis*, *op. cit.*, pp. 487–488. Por mi parte tuve ocasión de proponer la inclusión de una regla similar en el ámbito de la Comunitat Valenciana en M.^a D. MAS BADIA, «Un Derecho Sucesorio valenciano en silueta», *Actualidad jurídica iberoamericana*, núm. Extra 20, 2024, pp. 602–641.

VIII. Deben también evitarse movimientos pendulares como los que estamos acostumbrados a vivir en nuestro país según cambie el partido o partidos gobernantes en materia de arrendamientos. No creo que sea dable conseguir los objetivos propuestos —pues esta materia solo discurre con tiempos medios o largos— sin alcanzar los acuerdos necesarios entre fuerzas políticas e instancias competenciales. No podemos permitirnos que la política de vivienda acabe siendo como tiza en el suelo que se borra con las pisadas. En muchas de las soluciones que se activan subyace una visión distinta del sistema económico y político, más liberal o más social. Los arrendamientos de vivienda son un buen ejemplo de esas políticas oscilantes, a modo de péndulo, según la fuerza que controle el Parlamento; basta fijarse en los vaivenes que ha sufrido la LAU en los últimos años buscando incidir en el mercado del alquiler desde posiciones contrapuestas. Es cierto que el conflicto social puede ser motor de cambio y de progreso (lo era de modo absoluto en la tesis de Dahrendorf²³); y que siempre cabe el enfrentamiento de ideologías, de concepciones sobre la realidad social y posturas diversas de individuos y grupos sobre los fines sociales potenciales. El conflicto refleja la vitalidad de la sociedad, porque hay diversos descubrimientos o diversas formas de realización de finalidades sociales. La norma no ha de ser tanto profetisa del futuro, como animadora de la dinámica social²⁴. Pero no es conveniente que se convierta en una especie de Penélope que teje y desteje el tapiz según cambia el color político del parlamento o del Gobierno, sin avanzar. No se trata de que las leyes sean eternas, bloqueándolas como motor de progreso social, pero sí de que gocen de cierta estabilidad. Llegar a pactos de Estado en materia de vivienda entre diferentes fuerzas políticas, que aseguren esa estabilidad parece, hoy por hoy, una utopía. Y, sin embargo, deberíamos comprometernos todos en este esfuerzo.

Calabresi escribe que el ser humano tiene la ilusión de que la certeza está justo a la vuelta de la esquina, pero en el campo del Derecho nunca llegamos a girar la esquina. Por ello, cree que debemos dejar de perseguir el absoluto y centrarnos en buscar el equilibrio de intereses a partir del estudio lo más cuidadoso y completo de la experiencia para formular reglas razonables²⁵.

Dice Ackerman, por su parte, que la justicia está más allá de la capacidad humana. Para él, el método que puede ofrecer mejores resultados para la aproximación a una justicia distributiva es el diálogo. El diálogo como instrumento para aproximar los diferentes valores

²³ R. DAHRENDORF, *Sociedad y libertad. Hacia un análisis sociológico de la actualidad*, traducción y prólogo de J. JIMÉNEZ BLANCO, Madrid, Tecnos, 1966.

²⁴ LÓPEZ CALERA, *op. cit.*, pp. 86 ss.

²⁵ GUIDO CALABRESI, *The Future of Law and Economics*, New Haven and London, Yale University Press, 2016, p. 174.

de los individuos y llegar a un acuerdo realizable que no afecte a las convicciones de cada uno. El liberalismo bien entendido —dice— nos llama a reflexionar sobre el imperativo pragmático de hablar con extraños, así como con almas gemelas, y a considerar si, a pesar de la rareza de los extraños, todavía podríamos tener algo razonable que decirnos unos a otros sobre nuestros esfuerzos por coexistir en este planeta desconcertante²⁶.

²⁶ B.A. ACKERMAN, «Why dialogue?», *The Journal of Philosophy*, núm. 1, 1989, p. 22.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, Bruce A., «Regulating Slum Housing Markets On Behalf of the Poor: Of Housing Codes, Housing Subsidies and Income Redistribution Policy», *The Yale Law Journal*, vol. 80, núm. 6, May 1971, pp. 1093-1197. Disponible en: <https://openyls.law.yale.edu/handle/20.500.13051/840> (última consulta: 17.08.2024)
- «More on Slum Housing and Redistribution Policy», *The Yale Law Journal*, vol. 82, 1973, pp. 1194-1207. Disponible en: <https://openyls.law.yale.edu/handle/20.500.13051/829> (última consulta: 17.08.2024)
- *Social justice in the liberal state*, New Haven, Yale University Press, 1980.
- «Why dialogue?», *The Journal of Philosophy*, núm. 1, 1989, pp. 5-22. Disponible en: https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/642/Why_Dialogue.pdf?sequence=2&isAllowed=y (última consulta: 17.08.2024)
- ACHÓN BRUÑÉN, M.^a José, «Problemas que pueden suscitar las modificaciones de los juicios de desahucio, precario, recobrar la posesión, derechos reales inscritos y de la ejecución hipotecaria por la Ley 12/2023», *Práctica de Tribunales*, núm. 163, julio 2023.
- AGENCIA TRIBUTARIA, «Nota informativa 3: Las SOCIMI declarantes en el impuesto sobre sociedades», en *Informe Anual de Recaudación Tributaria 2018*. Disponible en: https://sede.agenciatributaria.gob.es/static_files/AEAT/Estudios/Estadisticas/Informes_Estadisticos/Informes_Anuales_de_Recaudacion_Tributaria/Ejercicio_2018/Nota3.pdf (última consulta: 12.08.2024).
- AGUDO GONZÁLEZ, Jorge, «Concepción estatutaria y propiedad inmobiliaria. O la crónica de la desvalorización anunciada del derecho fundamental a la propiedad privada», *Revista de Administración Pública*, núm. 185, 2011, pp. 9-47.
- AGUILERA VAQUÉS, Mar, «Propuestas para definir los límites constitucionales a la propiedad privada (*regulatory takings* v. regulaciones inconstitucionales de la propiedad)», en AA.VV., *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, vol. II, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, pp. 939-964.

- «Artículo 33», en PÉREZ TREMPES, P. y SAIZ ARNAIZ, S. (dirs.), MONTESINOS PADILLA, C. (coord.), *Comentario a la Constitución española. 40 Aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, t. I, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 705-715.
- ALEX, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, 1986, 1.^a ed. española, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1993.
- «Los derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 91, 2011, pp. 11-29.
- ALGABA ROS, Silvia, «El control de la renta en el arrendamiento de vivienda», *InDret*, 1.2021, pp. 46-86. <https://indret.com/el-control-de-la-renta-en-el-arrendamiento-de-vivienda/>
- AMBROSIUS, Joshua D., GILDERBLOOM, John I., STEELE, William J., MEARES, Wesley L. y KEATING, Dennis, «Forty Years of Rent Control: Reexamining New Jersey's Moderate Local Policies after the Great Recession», *Cities*, núm. 49, 2015, pp. 121-133.
- ANDERSON, Miriam: «La doble dimensión del derecho a la vivienda en el ámbito privado: objeto especialmente protegido y límite del derecho de propiedad», *Derecho Privado y Constitución*, núm. 38, 2021, pp. 81-117.
- ANDREWS, Jeff, «Rent control is making a comeback. Does it work?», CURBED LA, Oct 15, 2019. Disponible en: <https://archive.curbed.com/2019/10/15/20915405/rent-control-does-it-work-2020-election> (última consulta 01.08.2024).
- ANÓN ROIG, M.^a José, «Derecho a un nivel de vida adecuado y medios de subsistencia», en MONEREO ATIENZA, Cristina, MONEREO PÉREZ, José Luis, y AGUILAR CALAHORRO, Augusto (coords.), *El sistema universal de los derechos fundamentales*, Granada, Comares, 2014, pp. 625-637.
- ARAGONESES ALONSO, Pedro y PASCUAL NIETO, Gregorio, «La vigente Ley de arrendamientos y nuestro Derecho histórico», *Anuario de Derecho Civil*, núm. 1, 1956, pp. 33-84.
- ARBACI, Sonia, *Paradoxes of Segregation: Housing Systems, Welfare Regimes and Ethnic Residential Change in Southern European Cities*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2019
- ARGELICH COMELLES, Cristina, «La evolución histórica del arrendamiento forzoso de vivienda: de la imposición a la expropiación», *e-Legal History Review*, núm. 25, 2017. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/318277480_La_evolucion_historica_del_arrendamiento_forzoso_de_vivienda_de_la_imposicion_a_la_expropiacion_e-Legal_history_review (última consulta: 26.07.2024).
- «El derecho de propiedad en el sistema autonómico de expropiación temporal de viviendas vacías para alquiler social», en INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS (dir.), *La propiedad privada en España. La necesidad de reconocer los derechos de propiedad en materia de vivienda*, 2021, pp. 75-79. Disponible en: <https://www.ieemadrid.es/wp-content/uploads/IEE-Informe-Marzo-2021.-La-propiedad-privada-en-Espana.-IIDP-2020-1.pdf> (última consulta: 26.07.2024).
- *Ley por el derecho a la vivienda*, Cizur Menor, Aranzadi, 2023.
- ARIAS MARTÍNEZ, M.^a Antonia, «Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, núm. 11, 2019, pp. 106-121.

- ARNAIZ RAMOS, Rafael, «Las actuaciones legislativas sobre el derecho de propiedad por razón de la protección del derecho a una vivienda digna», en VAQUER CABALLERÍA, M., PONCE SOLÉ, J. y ARNAIZ RAMOS, R., *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2016, pp. 197-242.
- ARNOTT, Richard, «Time for Revisionism on Rent Control?», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, núm. 1, 1995, pp. 99-120.
- ARRUÑADA, Benito, *Comentario a las nuevas regulaciones del alquiler*, Apuntes 2022/12, pp. 1-16, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, 25 de abril de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/44CdQOu> (última consulta: 26.07.2024).
- ARTOLA BLANCO, Miguel, «La transformación del Mercado de alquiler de fincas urbanas (1920-1960)», *Biblio 3W. Revista bibliográfica de geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, vol. xvii-núm. 988, 15 agosto 2012. Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-988.htm> (última consulta: 26.07.2024).
- ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE DERECHO CIVIL, *Propuesta de Código Civil*, Madrid, Tecnos, 2018. Disponible en: https://www.derechocivil.net/images/libros/obra_completa.pdf
- ASÚA GONZÁLEZ, Clara Isabel, «Conexión y bases de las obligaciones contractuales a propósito de la STC 132/2019», *Derecho privado y Constitución*, núm. 37, 2020, pp. 235-272.
- AUTOR, David H., PALMER, Christopher J. y PATHAK, Parag A., «Housing Market Spillovers: Evidence from the End of Rent Control in Cambridge, Massachusetts», *Journal of Political Economy*, núm. 122(3), 2014, pp. 661-717.
- AZNAR SÁNCHEZ-PARODI, Irene, «El derecho de propiedad y la limitación de la renta en los contratos de arrendamiento residenciales en Cataluña», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 2021, núm. 787, pp. 2875-2927.
- BANCO DE DESARROLLO DEL CONSEJO DE EUROPA, *Housing inequality in Europe*, 2018. Disponible en: https://coebank.org/media/documents/Part_3-Inequality-Housing.pdf (última consulta: 12.08.2024).
- BAÑO LEÓN, José M.^a, «El contenido esencial de la propiedad en el contexto del derecho europeo», en AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I. (col.), *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al Prof. Dr. Lorenzo Martín Retortillo*, vol. 2, Zaragoza, El Justicia de Aragón, 2008, pp. 1781-1796.
- BARAK, Aharon, *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations*, Cambridge Studies in Constitutional Law, Cambridge University Press, 2012.
- BARCELONA LLOP, Javier, «Privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos», *Revista de Administración Pública*, núm. 185, 2011, pp. 49-87.
- *Propiedad, privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos políticos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013.
- BARNES, Javier, «Introducción al principio de proporcionalidad en el Derecho comparado y comunitario», *Revista de Administración Pública*, núm. 135, 1979, pp. 495-538.
- *La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario*, Madrid, Civitas, 1988.

- «El derecho de propiedad en la Constitución Española de 1978», en BARNES, J. (coord.), *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado*, Madrid, 1995, pp. 25-67.
- «La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la propiedad privada», en BARNES, J. (coord.), *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado*, Madrid, 1995, pp. 124-150.
- «El principio de proporcionalidad. Estudio preliminar», *Número monográfico: El principio de proporcionalidad, Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, 1998, pp. 1-36. <https://revistasonline.inap.es/index.php/CDP/article/view/509/564>
- «La distribución de competencias legislativas en materia de urbanismo y vivienda», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 79-2 (sept.-dic. 2007), pp. 83-143.
- BARRAGUÉ CALVO, Borja, *Desigualdad e igualitarismo predistributivo*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2017.
- BARRAGUÉ CALVO, Borja, ARROYO JIMÉNEZ, Luis, y FERNÁNDEZ ALLER, M.^a Celia CARMONA CUENCA, «La justificación normativa de la renta básica universal desde la filosofía política y el derecho», *Revista Diecisiete*, núm. 1, 2019, pp. 81-94.
- BASEDOW, Jürgen, *Lectio del prof. Dr. mult. Jürgen Basedow*, pronunciada en el acto de su investidura como Doctor Honoris Causa por la Universitat de València el 31 de mayo de 2019.
- BASSOLS COMA, Martín, *Constitución y sistema económico*, Madrid, Tecnos, 2.^a ed., 1988.
- «Derecho a la vivienda: artículo 47», en ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, t. IV, Cortes Generales, 1996-1999, pp. 305-339.
- BATTIOLI, Agustina, «Comunidades con zonas tensionadas para alquiler según la nueva Ley Vivienda», *Fotocasalife*, 11.03.2024. Disponible en: <https://www.fotocasa.es/fotocasa-life/sector/zonas-tensionadas-de-alquiler-en-la-nueva-ley-vivienda-cuales-son/> (última consulta 08.08.2024).
- BENTHAM, Jeremy, *Principles of the civil code*, W. Tait, 1843.
- BECCARIA, Cesare, *Dei delitti e delle pene*, Paris, Giovanni Claudio Molini, 1780.
- BELL, Abraham y PARCHOMOVSKY, Gideon, «A Theory of Property», *Cornell Law Review*, vol. 90, 2005, pp. 531-615. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=509862>
- BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, Rodrigo, *¿Qué es la propiedad privada?*, Barcelona, 1977.
- «El requisito de la conexión para el desarrollo de los derechos civiles forales o especiales», *Revista Doctrinal Aranzadi Civil-Mercantil*, núm. 7/2018.
- BLASCO TORREJÓN, Begoña, *Política de vivienda en España: un análisis global*, 1993. Tesis doctoral. Disponible en: <https://webs.ucm.es/BUCM/tesis/19911996/S/2/S2003901.pdf>
- BOIX PALOP, Andrés, «La Ley valenciana 2/2017 por la función social de la vivienda tras el control de constitucionalidad operado por la STC 80/2018», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 44, 2020, pp. 177-189.

- «"La propietat obliga": és possible expropiar grans tenidors a l'Estat espanyol?», *Catarsimagazin*, 2021. Disponible en: <https://catarsimagazin.cat/la-propietat-obliga-es-possible-expropiar-grans-tenidors-a-lestat-espanyol/>. (última consulta: 27.04.2024).
- BOTELLO HERMOSA, José M.^a, «El contrato de arrendamiento de habitación. La problemática de su regulación ¿Ley de Arrendamientos Urbanos o Código Civil?», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 754, 2016, pp. 1000-1038.
- BOSCH MEDA, Jordi, «El despliegue de la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda en Cataluña: las zonas de mercado residencial tensionado», en VÁZQUEZ ALBERT, Daniel (dir.), ARNAIZ RAMOS, Rafael y PONCE SOLÉ, Juli (coords.), *La ley por el derecho a la vivienda. Balance de un año de aplicación*, Revista Jurídica de Catalunya-Tirant Lo Blanch, 2024, pp. 277-295.
- BRUALLA, Alba, «Estos son los grandes propietarios de pisos en alquiler a los que "persigue" Podemos», *El Economista*, 20.02.2021. Disponible en: <https://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/11061038/02/21/Estos-son-los-grandes-propietarios-de-pisos-en-alquiler-a-los-que-persigue-Iglesias.html> (última consulta: 12.08.2024).
- «Berlín y París muestran el fracaso de las medidas para intervenir el alquiler», *El Economista*, 18.11.2020. Disponible en: <https://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/10895731/11/20/Berlin-y-Paris-muestran-el-fracaso-de-las-medidas-para-intervenir-el-alquiler-.html> (última consulta: 12.08.2024)
- BURÓN CUADRADO, Javier, «El impacto del artículo 47 de la Constitución en la normativa vasca de vivienda», *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 230, 2006, pp. 163-205.
- «La política de vivienda protegida: la arquitectura autonómica», en AGIRREAZKUENAGA, Iñaki (coord.), *El modelo de ordenación territorial, urbanismo y vivienda vasco: aplicación práctica*, Oñati, IVAP, 2011, pp. 257-344.
- BUTLER, Robert N., «Age-Ism: Another Form of Bigotry», *The Gerontologist*, 1969.
- CABALLÉ FABRA, Gemma, GARCÍA TERUEL, Rosa María, LAMBEA LLOP, Nuria, NASARRE AZNAR, Sergio, SIMÓN MORENO, Héctor, *L'Habitatge compartit a Barcelona i la seva adequació als estàndards internacionals*, Sindicatura de Greuges de Barcelona, 2020, https://www.sindicaturabarcelona.cat/wp-content/uploads/2021/11/Informe_OK_web.pdf.
- CABALLÉ FABRA, Gemma, NASARRE AZNAR, Sergio, y otros (dirs.), *Un nou dret d'arrendaments urbans per afavorir l'accés a l'habitatge*, Atelier, 2018.
- CABANILLAS SÁNCHEZ, Antonio, «La propiedad», *Anales de la Universidad de Alicante: Facultad de Derecho*, núm. 8, 1993, pp. 203-228, <http://hdl.handle.net/10045/55194>.
- CALABRESI, Guido, «The Pointlessness of Pareto: Carrying Coase Further», *Yale Law Journal*, vol. 100, 1991, p. 1211-1236. Disponible en: <http://hdl.handle.net/20.500.13051/1298> (última consulta: 12.08.2024)
- *The Future of Law and Economics*, New Haven and London, Yale University Press, 2016.
- CALLEJO RODRÍGUEZ, Carmen, «Régimen jurídico aplicable al alquiler y al subarriendo de habitaciones destinadas a vivienda permanente», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 799, 2023, pp. 2681-2728.

- CANO BUESO, Juan, «El derecho constitucional a una vivienda digna», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 291, 2014, pp. 143-171.
- CAPEL, Horacio, *La morfología de las ciudades. III. Agentes urbanos y mercado inmobiliario*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 2013.
- CAPEL, Horacio, *Capitalismo y morfología urbana en España*, 3.^a ed., Barcelona, Amelia Romero, 1981.
- CARAVANTES LÓPEZ DE LERMA, Gloria María y ROMERO GONZÁLEZ, Juan, «Public Housing and Welfare State in Spain: Balance and State of Affairs in the COVID-19 Time», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (91), 2021.
- CARLÓN RUIZ, Matilde, «La intervención pública en los precios del alquiler de vivienda: una aproximación en clave constitucional», *Diario La Ley*, núm. 9815, Tribuna, 22 de marzo de 2021, pp. 1-6.
- CARMONA CUENCA, Encarna, «Capítulo XIV. El derecho a un mínimo vital», en ESCOBAR ROCA, G. (dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Cizur Menor, Aranzadi-Thomson Reuters, 2012, pp. 1577-1618.
- «El derecho a un mínimo vital con especial referencia a la Constitución española de 1978», *Estudios Internacionales*, núm. 172, 2012, pp. 61-85.
- CARRASCO DURÁN, Manuel, «La interpretación de la competencia del Estado sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 de la Constitución)», *Revista de Derecho Político*, núm. 62, 2005, pp. 55-94.
- CARRASCO PERERA, Angel, «El “juicio de razonabilidad” en la Justicia Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 11, 1984, pp. 39-106.
- «Comentarios al Proyecto de Ley de Reforma de los Arrendamientos de Viviendas», *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 4, 2012, pp. 118-134. Disponible en: <https://revista.uclm.es/index.php/cesco/article/view/160>
- «Lo que queda o quedará de la nueva regulación de arrendamientos urbanos después del 28 de mayo electoral», *GA-P*, junio 2023.
- «El arrendador “gran tenedor” de inmuebles residenciales», *GA-P*, julio 2023.
- CARRILLO CORTADA, José, «El mercado alemán en alquiler. Determinantes de la cuota de vivienda en propiedad/alquiler», en NASARRE AZNAR, Sergio y SIMÓN MORENO, Héctor (coords.), *El acceso a la vivienda en un contexto de crisis*, Madrid, EDISOFER, 2011, pp. 473-495.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis, «Mínimo existencial y jurisprudencia. Hacia una construcción jurisprudencial de un derecho fundamental», en VVAA, *Administración y justicia. Un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, vol. II. Europa y América, Madrid, Civitas, 2012.
- CHANDLER, Jenna, «Here’s how California’s rent control law works», *Curbed LA*, Jan 6, 2020. Disponible en: <https://la.curbed.com/2019/9/24/20868937/californiarent-control-law-bill-governor> (última consulta: 01.08.2024).
- CHAPLIN, Russell y FREEMAN, Angus, «Towards an accurate description of affordability», *Urban Studies*, vol. 36, núm. 11, 1999, pp. 1949-1957.
- CHEW, Amee TREUHAFT, Sarah, «Our Homes, Our Future: How Rent Control Can Build Stable, Healthy Communities», *PolicyLink, The Center for*

- Popular Democracy*, 2019. Disponible en: <https://www.policylink.org/resources-tools/our-homes-our-future> (última consulta: 22.08.2024).
- COASE, Ronald H., «The problem of social cost», *Journal of Law and Economics*, vol. 3, 1960, pp. 1-44.
- COLINA GAREA, Rafael, *La función social de la propiedad privada en la Constitución española de 1978*, Barcelona, Bosch, 1997.
- *El arrendamiento de vivienda por temporada académica*, Barcelona, Cedecs, 1998.
- COLLINS, Ronald K. L., «Prólogo» a GRANT, Gilmore, *La muerte del Contrato*, traducción y prólogo Francisco de P. Blasco Gascó, Civitas-Thomson Reuters, 2017, pp. 23-39.
- CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA, *Dictamen 2/2020, de 17.2.2020, sobre el Decret llei 1/2020, de 21 de gener, pel qual es modifica el Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge*, 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3bhzYDS> (última consulta: 22.08.2024).
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, «Documentación que acompaña al Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda», *BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 86-1, de 18.02.2022. Disponible en: https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_14/spl_42/dossier_sl_42_derecho_a_la_vivienda_transparencia.pdf (última consulta: 12.08.2024).
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *Informe al Anteproyecto de Ley y Votos particulares*, 27.01.2022. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/Informe-sobre-el-anteproyecto-de-Ley-por-el-derecho-a-la-vivienda> (última consulta: 30.07.2024).
- *Criterios orientadores aprobados por los Jueces de primera instancia de Barcelona, con motivo de la entrada en vigor de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda*, aprobados el 29 de junio de 2023. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/gl/Poder-Judicial/Tribunais-Superiores-de-Xustiza/TSX-Cataluna/En-Portada/Los-juzgados-de-Primera-Instancia-de-Barcelona-establecen-criterios-en-la-aplicacion-de-las-recientes-normas-procesales-en-materia-de-vivienda> (última consulta: 12.08.2024).
- CONSEJO REAL DE CASTILLA, *Auto-acordado de los señores del consejo [de 31 julio 1792] consultado con S.M por el cual se establecen las reglas que se han de observar por lo tocante á Madrid en los arrendamientos de Casas, tasa de ellas, pago de alquileres y demás que expresa*, Imprenta de la Viuda e Hijo de Marín, Madrid, 1792. Disponible en: <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/4144> (última consulta: 01.08.2024).
- COOTER, Robert D. y ULEN, Thomas, *Derecho y economía*, Eduardo L. Suárez (trad.), María Teresa Franco González (rev. de la trad.), 3.^a ed. en español de la 6.^a en inglés, México, Fondo de Cultura Económica, 2016.
- CORDOBÉS MILLÁN, Eva, «Llei 12/2023 de 24 de maig, pel dret a l'hàbitatge: afectació als contractes d'arrendament», *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 3, Doctrina, 2023, pp. 597-626.
- «Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge: afectació als contractes d'arrendament d'habitatge i novetats de 2024 sobre declaració de ZMRT i índex de preus de lloguer», en VÁZQUEZ ALBERT, Daniel (dir.), ARNAIZ RAMOS, Rafael y PONCE SOLÉ, Juli (coords.), *La ley por el dere-*

- cho a la vivienda. *Balance de un año de aplicación*, Revista Jurídica de Catalunya-Tirant Lo Blanch, 2024, pp. 191-238.
- CORREAS, Oscar, «Sobre la propiedad. Apuntes para un ensayo», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 7, 2003, pp. 207-231.
- COSTAS DE VICENTE, Begoña, «Arrendamiento de habitación: ¿Cuál es su régimen jurídico y su tributación?», *Blog Sepín*, 25.09.2019, <https://blog.sepin.es/2019/09/arrendamiento-habitacion-regimen-juridico-tributacion>.
- «¿Cuáles son las consecuencias de la Ley por el derecho a la vivienda después de un año?», *Blog Sepín*, 20.05.2024, <https://blog.sepin.es/consecuencias-ley-derecho-vivienda>
- COVARRUBIAS CUEVAS, Ignacio y POYANCO BUGUEÑO, Rodrigo, «La privación parcial al derecho de propiedad ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos frente a medidas de recorte o suspensión de remuneraciones y beneficios sociales», *Revista Ius et Praxis*, núm. 3, 2020, pp. 131-156.
- CREMADES MORANT, Juan; MOSCOSO TORRES, Pablo José; ILLESCAS RUS, Ángel V.; BARCALA FERNÁNDEZ DE PALENCIA, Alfonso, en FUENTES-LOJO RIUS, A. (coord.), «¿Qué calificación tiene el arrendamiento de habitaciones dentro de una vivienda sin servicios complementarios, es decir, un arrendamiento parcial? ¿Se aplica la LAU u otra normativa?», *Encuesta Jurídica, Sepín*, noviembre 2004.
- CRUET, Jean, *La vie du Droit et l'impuissance des lois*, Paris, Ernest Flammarion, 1918.
- CUATRECASAS, «Regulación de los arrendamientos de temporada en Cataluña», 25 de abril de 2024. Disponible en: <https://www.cuatrecasas.com/es/spain/inmobiliario/art/regulacion-arrendamientos-temporada-cataluna> (última consulta: 12.08.2024).
- DAHRENDORF, Ralph, *Sociedad y libertad. Hacia un análisis sociológico de la actualidad*, traducción y prólogo de J. Jiménez Blanco, Madrid, Tecnos, 1966.
- DE FILIPPIS, Roxana Eleta, «El derecho a la vivienda en Francia: La Ley Dalo (droit au logement opposable) actores y prácticas: Una observación de terreno», *Derecho y Cambio Social*, núm. 24, 2011, pp. 1-10.
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás, *Los derechos fundamentales económicos en el Estado social*, Madrid, Marcial Pons, 2022.
- DE LOS MOZOS, José Luis, «Modificaciones del derecho de propiedad por razón de las actuaciones urbanísticas», en *Estudios sobre derecho de los bienes*, Madrid, Montecorvo, 1991, pp. 545-580.
- «Retorno a la “galaxia” de la función social de la propiedad», en *El sistema económico de la Constitución española*, vol. 1, Madrid, Ministerio de Justicia, Centro de Publicaciones, 1994, pp. 925-933.
- DE SALAS MURILLO, Sofía, «El arrendamiento en el marco del derecho a la vivienda», en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 263-287.
- DE VALDIVIA GONZÁLEZ, Carlos, «Protección procesal a los arrendatarios dispensada por la Ley de vivienda de 2023», en VÁZQUEZ ALBERT, Daniel (dir.), ARNAIZ RAMOS, Rafael y PONCE SOLÉ, Juli (coords.), *La ley por el derecho a la vivienda. Balance de un año de aplicación*, Revista Jurídica de Catalunya-Tirant Lo Blanch, 2024, pp. 265-276.

- DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe anual a las Cortes Generales 2011*. Disponible en: <http://www.defensordelpueblo.org> (última consulta: 30 de julio de 2024).
- *La escolarización del alumnado de origen inmigrante en España: análisis descriptivo y estudio empírico*, Madrid, 2003. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/informe-monografico/escolarizacion-del-alumnado-de-origen-inmigrante-en-espana-analisis-descriptivo-y-estudio-empirico/> (última consulta: 30 de julio de 2024).
- DEMSETZ, Harold, «Hacia una teoría de los derechos de la propiedad», *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, núm. 68, 1981, pp. 286-295.
- DEPARTAMENTO JURÍDICO DE SEPÍN ARRENDAMIENTOS URBANOS, *El arrendamiento de habitación*, Sepín, 2022.
- DESCHERMEIER, Philipp, HAAS Heide, HUDE Marcel and VOIGTLÄNDER Michael, «A first analysis of the new German rent regulation», *International Journal of Housing Policy*, vol. 16, 3, 2016, pp. 293-315.
- DIAMOND, Rebecca, MCQUADE, Timothy y QIAN, Franklin, «The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality: Evidence from San Francisco», Working Paper núm. 24181, *National Bureau of Economic Research*, Cambridge, 2019. Disponible en: <https://www.nber.org/papers/w24181> (última consulta: 10.08.2024).
- DIARIO LA LEY, «La UE armoniza los requisitos de transparencia para la prestación de servicios de alquiler de alojamientos de corta duración a través de plataformas en línea», *Diario La Ley*, núm. 10497, Sección Hoy es Noticia, 03.05.2024.
- DÍAZ VALES, Fernando, «Aspectos jurídico-civiles de las viviendas de uso turístico», en LUCAS DURÁN, Manuel (dir.), *Las viviendas de uso turístico y su regulación jurídica: un enfoque multidisciplinar*, Navarra, Aranzadi, 2019, pp. 95-184.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María, *Sistema de derechos fundamentales*, 3.^a ed., Cizur Menor, Aranzadi-Thomson-Civitas, 2008.
- DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, Luis, «Los límites del derecho de propiedad en la legislación urbanística», *RDU*, núm. 23, 1971.
- «Los procesos de urbanización y el marco del derecho de propiedad», en *Curso de Conferencias sobre propiedad horizontal y urbanizaciones privadas*, Madrid, 1973, pp. 9-32.
- «Algunas reflexiones sobre el derecho de propiedad privada en la Constitución», en MARTÍN RETORTILLO, S. (coord.), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría. Tomo II. De los derechos y deberes fundamentales*, Madrid, Civitas, 1991, pp. 1257-1270.
- «Propiedad y Constitución», en GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (coord.), *Propiedad y Derecho civil*, Madrid, Centro de Estudios del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2006, pp. 13-22.
- DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel, «Cómo distinguir entre una expropiación y una delimitación de la propiedad no indemnizable», *InDret*, 1/2012, pp. 1-60.
- DUGUIT, León, *Las transformaciones del derecho (publico y privado)*, Buenos Aires, Heliasta, 1975.

- DURKHEIM, Emile, *La división del trabajo social*, RIBES, Alberto J. (ed.), POSADA, Carlos G. (trad.), Biblioteca Nueva, 2012, <https://elibro.net/es/lc/univalencia/titulos/106208>
- EDDY, Melissa, «Berlin Freezes Rents for 5 Years in a Bid to Slow Gentrification», *The New York Times*, 2020, January. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2020/01/31/world/europe/berlin-gentrification-rent.html> (última consulta: 01.08.2024).
- EJEPRIME, «La Generalitat catalana aprueba una ley sobre alquiler temporal y de habitaciones», 24 de abril de 2024, <https://www.ejeprime.com/mercado/la-generalitat-catalana-aprueba-una-ley-sobre-alquiler-temporal-y-de-habitaciones>
- ESCOBAR ROCA, Guillermo y GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Beatriz, «Capítulo XI. El derecho a la vivienda», en ESCOBAR ROCA, G. (Dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Cizur Menor, Aranzadi-Thomson Reuters, 2012, pp. 1271-1391.
- ESPINET ASENSIO, Josep M.^a, «Mesures de protecció i transparència en les operacions de compra i arrendament d'habitatge. El pagament per l'arrendador de les despeses de gestió immobiliària i formalització del contracte», en VÁZQUEZ ALBERT, Daniel (dir.), ARNAIZ RAMOS, Rafael y PONCE SOLÉ, Juli (coords.), *La ley por el derecho a la vivienda. Balance de un año de aplicación*, Revista Jurídica de Catalunya-Tirant Lo Blanch, 2024, pp. 239-263.
- FARHA, Leilani, «Nota orientativa sobre COVID-191. Proteger a las personas inquilinas y pagadoras de hipotecas», 8 de abril de 2020. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_guidance_rent_and_mortgage_payers_SP.pdf (última consulta: 12.08.2024).
- FEANTSA, *European typology of homelessness and housing exclusion*, <https://www.feantsa.org/download/ethos2484215748748239888.pdf>
- FEDERACIÓN NACIONAL DE ASOCIACIONES INMOBILIARIAS, «La oferta de alquiler habitual descende un 30,57% desde la entrada en vigor de la nueva Ley de Vivienda», 24 de octubre de 2023. Disponible en: <https://fainmo.es/la-oferta-de-alquiler-habitual-desciende-un-3057-desde-la-entrada-en-vigor-de-la-nueva-ley-de-vivienda/> (última consulta: 12.08.2024).
- FERNÁNDEZ NIETO, Josefa, *Principio de proporcionalidad y derechos fundamentales: una perspectiva desde el derecho público común europeo*, Madrid, Dykinson, 2008.
- FERRAJOLI, Luigi, *Por un Constitución de la Tierra. La humanidad en la encrucijada*, Perfecto Andrés Ibáñez (trad.), Milán, Editorial Trotta, 2022.
- FINEMAN, Martha, «The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition», *Yale Journal of Law and Feminism*, mayo 2008. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/228137515_The_Vulnerable_Subject_Anchoring_Equality_in_the_Human_Condition (última consulta: 03.03.2024).
- FLORIDA, Richard, *The new urban crisis*, Nueva York, Basic Books, 2017.
- FOTOCASA, «La ley de vivienda hará que el 26% de los propietarios retiren su vivienda del alquiler residencial», 24 de mayo de 2024. Disponible en: <https://blogprofesional.fotocasa.es/la-ley-de-vivienda-hara-que-el-26-de-los-propietarios-retiren-su-vivienda-del-alquiler-residencial/> (última consulta: 12.08.2024).

- FOX O'MAHONY, Lorna, *Conceptualising home: theories, laws and policies*, Portland, Hart Publishing, 2007.
- FUENTES-LOJO RIUS, Alejandro, «Normativa aplicable al contrato de arrendamiento de habitaciones», *Revista de Jurisprudencia El Derecho*, Tribuna, 13.06.2018, <https://elderecho.com/normativa-aplicable-al-contrato-de-arrendamiento-de-habitaciones> (última consulta: 26.07.2024).
- «El Real Decreto Ley de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler: aspectos relativos a arrendamientos urbanos», *Revista de Derecho Inmobiliario*, núm. 70, Tribuna, Francis Lefebvre, 5 de febrero de 2019. Disponible en: <https://elderecho.com/el-real-decreto-ley-de-medidas-urgentes-en-materia-de-vivienda-y-alquiler-aspectos-relativos-a-arrendamientos-urbanos> (última consulta: 26.07.2024).
- «Una visión de derecho comparado sobre la regulación en arrendamientos de vivienda. Lo que el RDL 7/2019 “olvidó” incluir», *El Derecho*, Tribuna, 27-08-2019. Disponible en: <https://elderecho.com/una-vision-de-derecho-comparado-sobre-la-regulacion-en-arrendamientos-de-vivienda-lo-que-el-rdl-7-2019-olvido-incluir> (última consulta: 26.07.2024).
- «Problemática Práctica Civil», en *Cómo hacer frente a los efectos legales y litigiosos derivados del COVID-19*, Wolters Kluwer, 2020, pp. 113-142.
- «Modificaciones en los procesos de desahucio y ejecuciones hipotecarias en la Ley por el derecho a la vivienda», *Práctica de Tribunales*, núm. 163, julio 2023.
- «El concepto de gran tenedor persona física, las comunidades de bienes y las viviendas en copropiedad», *Revista Consell*, núm. 136, 18 de septiembre de 2023, pp. 28 ss.
- «Cuestiones controvertidas sobre la aplicabilidad de los límites en el pacto de la renta en contratos de arrendamiento ubicados en zonas de mercado residencial tensionado», *Diario La Ley*, núm. 10470, de 20.03.2024.
- «Guía interpretativa sobre el concepto de gran tenedor de viviendas», *Diario La Ley*, núm. 10486, Sección Tribuna, 16.04.2024, <https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMS-bF1CTEAAhNjQ0szC7Wy1KLizPw827DM9NS8klSI3MSSktQiWz9HAF2eDnoqAAAAWKE>
- (coord.), «La obligación de los grandes tenedores de ofrecer alquiler social antes de interponer demanda de ejecución o de desahucio», *Actualidad Civil*, núm. 4, 2019, A Debate, pp. 1-9.
- (coord.), SALAS CARCELLER, Antonio; MAGRO SERVET, Vicente, MOLINA ROIG, Elga y LLOBET AGUADO, Josep, «¿Es válida la Cláusula Berlín en un arrendamiento de vivienda?», *Actualidad Civil*, núm. 6, 2021.
- (coord.); CARRASCO PERERA, Ángel; SALA ROCA, Carles; MOLINA ROIG, Elga y CORDOBÉS MILLÁN, Eva, «Problemática sobre la aplicación de los límites de renta en los arrendamientos de vivienda en zonas de mercado residencial tensionado (I)», *Actualidad Civil*, núm. 4, abril de 2024.
- FUERTES LÓPEZ, F. Javier, «A vueltas con la vivienda: usos residencial y turístico (las leyes autonómicas tras la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda)», *Revista de Derecho vlex*, núm. 240, mayo 2024.
- FULCHIRON, Hugues, «Acerca de la vulnerabilidad y de las personas vulnerables», en BASSET, Úrsula, FULCHIRON, Hugues, BIDAUD, Christine y LAFFERRIÈRE, Nicolás, *Tratado de la vulnerabilidad*, Buenos Aires, Thomson

- Reuters-La Ley, 2017. Disponible en: https://www.academia.edu/59928815/Tratado_de_la_Vulnerabilidad (última consulta, 03.08.2024).
- GÁLVEZ DOMÍNGUEZ, Diego Antonio *et al.*, «Derecho a la vivienda y su función social: análisis general de la situación, antecedentes y posibles situaciones para preservar la función social de la vivienda», en ARELLANO GÓMEZ, Francisco Javier y DÍAZ GÓMEZ, Manuel Jesús (eds.), *Estudios jurídicos sobre vivienda y desahucios*, Sevilla, Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía, 2015.
- GARCÍA-BELLIDO, Javier, «La especulación del suelo, la propiedad privada y la gestión urbanística», en *Ciudad y Territorio*, núm. 53, 1982, pp.45-73. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/81686/51101> (última consulta: 01.08.2024)
- GARCÍA CANTERO, Gabriel, «¿Hay un derecho constitucional a la vivienda?», *Revista Jurídica del Notariado*, núm. 74, 2010, pp.491-510.
- «El (escondido) derecho a la vivienda y su posible actuación por los operadores jurídicos», en ALONSO PÉREZ, M.^a Teresa (coord.), *Vivienda y crisis económica: estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2014, pp. 31-50.
- GARCÍA CENICEROS, Roberto, «Ley 12/2023, de 24 de mayo por el derecho a la vivienda: Aspectos procesales. Criterios orientadores de los jueces de primera instancia de Barcelona de 29 de junio de 2023», *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 3, Doctrina, 2023, pp. 627-656.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, «Actuación pública y actuación privada en el Derecho Urbanístico», en *Curso de Conferencias sobre propiedad horizontal y urbanizaciones privadas*, Madrid, 1973, pp. 257-282.
- *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Cuadernos Civitas, 1999.
- GARCÍA MACHO, Ricardo, *Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1982.
- «Los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda como derechos funcionales de libertad», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 38, pp. 67-96.
- GARCÍA MARTÍNEZ, Asunción, SIEIRA, Sara y RASTROLLO, Alejandro, *Constitución Española. Sinopsis artículo 47*, Congreso de los Diputados, 2017. Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=47&tipo=2> (última consulta: 30.07.2024)
- GARCIA MONTALVO, José, MONRAS, Joan y MARÍA RAYA, Josep, *Los efectos de la limitación de precios de los alquileres en Cataluña*, Barcelona, ESADE, 2023, pp. 1-25. Disponible en: [https:// bit.ly/44ASH7w](https://bit.ly/44ASH7w) (última consulta: 30.07.2024).
- GARCÍA RUBIO, M.^a Paz, «Incertidumbre y alguna cosa más en la interpretación constitucional del poder normativo sobre la materia civil. Comentario a la STC 132/2019, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos de la Ley 3/2017, de 15 de febrero, del Libro VI del CCCat», *Revista de Derecho Civil*, vol. VI, núm. 4 (oct.-dic., 2019) Estudios, pp. 1-43.

- «Medidas regladas en materia de contratos con motivo del COVID-19 en España», *Revista de Derecho Civil*, núm. 7(2), 2020, pp. 15-46. Disponible en: <https://bit.ly/2RO6dnq> (última consulta: 30.07.2024).
- GARCIA TERUEL, R. M. y NASARRE AZNAR, S., «Quince años sin solución para la vivienda. La innovación legal y la ciencia de datos en política de vivienda», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 789, 2022, pp. 183-224.
- GALGANO, Francesco, *Il diritto privato fra codice e costituzione, seconda edizione accresciuta*, Bologna, Zanicheli, 1988.
- GAYO DE ARENZANA, Luis, «La configuración constitucional de la propiedad privada», en *XV Jornadas de Estudio. El sistema económico de la Constitución española*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, 1994, pp. 579-618.
- GAVARA DE CARA, Juan Carlos, «El principio de proporcionalidad como elemento de control de la constitucionalidad de las restricciones de los derechos fundamentales», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 3, 2003, 1803-1830.
- GIL PECHARROMÁN, Xavier, «El Registro de la Propiedad se convierte en herramienta básica para el control de los pisos turísticos», *El Economista*, 24.06.2024. Disponible en: <https://www.eleconomista.es/legal/noticias/12876865/06/24/el-registro-de-la-propiedad-se-convierte-en-herramienta-basica-para-el-control-de-los-pisos-turisticos.html> (última consulta: 16.08.2024).
- GILBERT, Alan et al, *Rental Housing. An Essential Option for the Urban Poor un Developing Countries*, UN-Habitat, Nairobi, 2003. Disponible en: <https://emergency.unhcr.org/sites/default/files/UN%20Habitat%2C%20Rental%20Housing.%20An%20essential%20option%20for%20the%20urban%20poor%20in%20developing%20countries.pdf>.
- GINZBURG, Natalia, *Las pequeñas virtudes*, Celia Filippetto (trad.), Acantilado, 2002, reimpresión 2019.
- GLASS, Ruth, *London: aspects of change*, Centre for Urban Studies, Londres, Macgibbon & Kee, 1964.
- GOLAY, Christophe y ÖZDEN, Melik, *El derecho a la vivienda. Un derecho humano fundamental estipulado por la ONU y reconocido por tratados regionales y por numerosas constituciones nacionales*, Programa Derechos Humanos del Centro Europa - Tercer Mundo (CETIM), 2007. Disponible en: <https://www.cetim.ch/legacy/es/documents/bro7-log-es.pdf>.
- GÓMEZ POMAR, Fernando, «Derechos de propiedad y costes de transacción: ¿qué puede enseñar Coase a los juristas?», *Anuario de Derecho Civil*, núm. 3, 1998, pp. 1035-1070.
- GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus, *El Principio de Proporcionalidad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Cizur Menor, Thomson- Aranzadi, 2015.
- GONZÁLEZ ORDOVÁS, M.^a José, *El derecho a la vivienda: reflexiones en un contexto socioeconómico complejo*, Dykinson, 2013.
- GOÑI RODRÍGUEZ DE ALMEIDA, María, «La lenta pero imparable transmutación del arrendamiento de vivienda urbana. Hacia un contrato aleatorio y regulado», *Revista de Derecho Civil*, núm. 2, 2024, pp. 165-203.
- GROSSI, Paolo, *Historia del derecho de propiedad. La irrupción del colectivismo en la conciencia europea*, Barcelona, Ariel, 1986.

- *La propiedad y las propiedades. Un análisis histórico*, A. López y López (trad.), Madrid, Cuadernos Civitas, 1992.
- GUILOFF TITIUN, Matías, «En defensa del casuismo: reflexiones acerca del control de constitucionalidad de las limitaciones a la propiedad privada», *Estudios Constitucionales*, 2019, núm. 2, pp. 265-300.
- HAGUENAU-MOIZARD, Catherine y SANCHEZ, Yoan, «The principle of proportionality in European law», en RANCHORDÁS, Sofía y DE WAARD, Boudewijn (Eds.), *The judge and the proportionate use of discretion: a comparative study*, Routledge, 2016, pp. 142 ss.
- HECK, Philipp, *El problema de la creación del Derecho (Das problema der rechtsagewinnung)*, vers. castellana de Manuel ENTENZA, Colección: Crítica del Derecho, Comares, 1999.
- HERNÁNDEZ DÍAZ-AMBRONA, María Dolores, *Consumidor vulnerable*, Reus, 2015.
- HIDALGO DATTWYLER, R., «La política de casas baratas a principios del siglo XX. El caso chileno», *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, núm. 55, enero de 2000.
- HUALDE MANSO, Teresa, *Del consumidor informado al consumidor real. El futuro del derecho de consumo europeo*, Dykinson, 2016.
- IDEALISTA, «La oferta de alquiler permanente cae otro 15% mientras se dispara la de temporada un 56%», 12 de abril de 2024. Disponible en: <https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2024/04/17/816677-la-oferta-de-alquiler-permanente-cae-otro-15-mientras-se-dispara-la-de-temporada-un> (última consulta: 12.08.2024).
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F., «Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 59, 2022, pp. 35-64. Disponible en: https://www.gobiernolocal.org/publicaciones/2022/QDL59/QDL59_02_Iglesias_Gonzalez.pdf
- INE, *Estadísticas del Procedimiento Concursal*. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177018&menu=ultiDatos&idp=1254735576550 (última consulta: 12.08.2024)
- *Encuesta de Características Esenciales de la Población y Viviendas (ECE-POV) Año 2021. Datos definitivos*. Publicada el 22 de diciembre de 2023. Disponible en: https://www.ine.es/prensa/ecepov_2021_feb.pdf (última consulta: 12.08.2024).
- INSERGUET-BRISSET, Véronique, «La evolución del Derecho francés en materia de vivienda», en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 30-64.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS, *La propiedad privada en España: la necesidad de reconocer los derechos de propiedad en materia de vivienda. Índice de derecho de propiedad 2020, 2021*.
- JIMENA QUESADA, Luis, *Marco común mínimo de igualdad: el derecho a la asistencia social o a recursos mínimos garantizado*, en L. JIMENA QUESADA, *La Europa Social y Democrática de Derecho*, Madrid, Dykinson, 1997, pp. 277-308.
- «El constitucionalismo social y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)», *Lex Social*, 9 (1), 2019, pp. 13-45.

- «El Ingreso Mínimo Vital como derecho fundamental social de nueva generación», *IgualdadES*, 8, 2023, pp. 205-225.
- JIMÉNEZ-BLANCO, Antonio, «El derecho a una vivienda digna y adecuada», en MONEREO PÉREZ, José Luis, MOLINA NAVARRETE, Cristóbal, MORENO VIDA, María Nieves (dirs.), *Comentario a la Constitución socio-económica de España*, Comares, 2002, pp. 1711-1726.
- JIMÉNEZ GARCÍA, Francisco, «Tomarse en serio el Derecho internacional de los derechos humanos. Especial referencia a los derechos sociales, el derecho a la vivienda y la prohibición de los desalojos forzados», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 101, 2014, pp. 79-124.
- JIMÉNEZ MUÑOZ, Francisco Javier, «El régimen de los grandes tenedores de viviendas en la ley por el derecho a la vivienda», *La Ley Derecho de Familia: Revista jurídica sobre familia y menores*, núm. 41, 2024, pp. 388-426.
- JIMÉNEZ PARÍS, Asunción, «Arrendamientos de vivienda, epidemia del COVID-19 y estado de alarma», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 2020, núm. 780, pp. 2430-2455.
- «Arrendamientos de vivienda, epidemia del COVID-19 y estado de alarma (II). Suspensión de los desahucios con arreglo al Real Decreto Ley 37/2020, de 23 de diciembre», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 2021, núm. 784, pp. 1308-1335.
- «Arrendamientos de vivienda, epidemia del COVID-19 y estado de alarma (III)», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 2021, núm. 788, pp. 3834-3856.
- KANT, I., *La paz perpetua*, De J. ABELLÁN (trad.), estudio preliminar de A. TRUYOL Y SERRA, Madrid, Tecnos, 1989.
- *Ideas para una historia universal en clave cosmopolita y otros escritos sobre filosofía de la Historia*, C. ROLDÁN PANADERO y R. RODRÍGUEZ ARAMAYO (trad.), estudio preliminar de R. RODRÍGUEZ ARAMAYO, Madrid, Tecnos, 1994.
- KIMMINICH, Otto, «La propiedad en la Constitución alemana», en BARNÉS VÁZQUEZ, J. (coord.), *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el derecho europeo y comparado. Unión Europea, Convenio europeo de derechos humanos, España, Alemania, Francia, Italia*, Madrid, Tecnos, 1996, pp. 151-174.
- KRÖGER, Detlef, *La propiedad privada como derecho fundamental en la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 1995.
- LACOL y LA CIUTAT INVISIBLE, *Habitar en comunidad la vivienda cooperativa en cesión de uso*, Madrid, Fundación Arquia-Los Libros de la Catarata, 2018, <https://www.coam.org/media/Default%20Files/fundacion/biblioteca/donativo%20instituciones%20editoriales/2019/habitar-en-comunidad.pdf>.
- LASARTE ÁLVAREZ, Carlos, «Propiedad privada e intervencionismo administrativo», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, núm. 239, 1975, pp. 135-165.
- «Consideraciones previas al estudio del derecho de edificación pluralismo de la propiedad privada», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, núm. 239, 1976, pp. 3-32.
- LEFEBVRE, Henry, *Le Droit à la ville*, París, Anthropos, 1968.
- LEGUINA VILLA, Jesús, «El régimen constitucional de la propiedad privada», *Derecho Privado y Constitución*, núm. 3, 1994, pp. 9-28.

- LIND, Hans, «Rent Regulation: A Conceptual and Comparative Analysis», *European Journal of Housing Policy*, núm. 1(1), 2001, pp. 41-57.
- LOBATO GÓMEZ, *Propiedad privada del suelo y derecho a edificar*, Madrid, 1989.
- LÓPEZ CALERA, Nicolás María, *La estructura lógico real de la norma jurídica*, Madrid, Editora Nacional, 1969.
- LÓPEZ DE LA CRUZ, Laura y SÁNCHEZ MEDINA, José Antonio (coords.), *Soluciones habitacionales para el envejecimiento activo: viviendas colaborativas o cohousing. Respondiendo a los cambios demográficos desde la innovación social*, Tirant Lo Blanch, 2017.
- LÓPEZ Y LÓPEZ, Ángel, *La disciplina constitucional de la propiedad privada*, Madrid, Tecnos, 1988.
- «La garantía institucional de la herencia», *Derecho Privado y Constitución*, núm. 3, 1994, pp. 29-62.
- «El derecho de propiedad. Una relectio», *Anuario de Derecho Civil*, núm. LI-v, octubre 1998, pp. 1639-1691.
- *El derecho de propiedad. Una relectio*, Discurso de recepción en la Sevilla, Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia, 1999.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando, «Sobre el derecho subjetivo a la vivienda», en *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, 2010.
- «El derecho subjetivo a la vivienda», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 102, 2014, pp. 49-91.
- LÓPEZ-RODRÍGUEZ, David y MATEA, M.^a de los Llanos, «Evolución reciente del mercado del alquiler de vivienda en España», *Boletín Económico del Banco de España*, núm. 3, 2019. Disponible en: <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/9693> (última consulta: 26.07.2024).
- *La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: una revisión de la experiencia internacional*, Documento ocasional núm. 2002, Banco de España, 2020. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/20/Fich/do2002.pdf> (última consulta: 26.07.2024).
- LOSCERTALES FUERTES, D., *Arrendamientos Urbanos. Legislación y Comentarios*, 10.^a ed., Sepín, 2018.
- LOTHAR, Michael, «¿El contenido esencial como común denominador de los derechos fundamentales en Europa?», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 11, 2009, pp. 165-188.
- LUCAS PARRÓN, David, «Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda, Práctica Urbanística, núm. 178, 2022, pp. 1-11.
- LUECK, Dean y MICELI, Thomas, «Property Law», en A. MITCHELL POLINSKY y Steven SHAVELL (eds.), *Handbook of Law and Economics, Arizona Legal Studies*, Discussion Paper núm. 06-19, April 2006. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=895141 (última consulta: 12.08.2024).
- MAGRO SERVET, Vicente, «Análisis práctico y sistemático de los aspectos relevantes de la nueva ley de vivienda 12/2023 de 24 de mayo», *Diario La ley*, núm. 10295, 26 de mayo de 2023. Disponible en: <https://diariolaley.laleynext.es> (última consulta: 30.06.2024).
- MADDEN, David y MARCUSE, Peter, *En defensa de la vivienda*, Capitán Swing Libros, 2018.

- MARÍN LÓPEZ, Manuel Jesús, «El concepto de consumidor vulnerable en el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios», *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 37, 2021, pp. 111-120.
- MARÍN GARCÍA, Ignacio y MILÀ RAFEL, Rosa: «El alquiler forzoso de la vivienda desocupada. La expropiación temporal del usufructo del art. 42 del Projecte de Llei de Dret a l'Habitatge de Catalunya, de 12 de diciembre de 2006», *InDret*, 2007, núm. 2, pp. 1-33.
- MARTENS JIMÉNEZ, Isabel M.^a, *Los arrendamientos de vivienda. Tipos, problemas y propuestas de modernización*, Atelier, 2023.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, «La calidad de la ley según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Especial referencia a los casos Valenzuela Contreras y Prado Bugallo, ambos contra España)», *Derecho Privado y Constitución*, núm. 17, 2003, pp. 377-406.
- MARTÍN VALDIVIA, Salvador M.^a, «Derecho de propiedad y política de vivienda: límites constitucionales (Comentario a la STC de 14 de mayo de 2015)», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 34, 2015.
- MARTÍNEZ DE AGUIRRE Y ALDAZ, Carlos, «La recepción de la idea de vulnerabilidad en el Derecho civil español. Materiales para un debate», en MAYOR DEL HOYO, María Victoria y DE SALAS MURILLO, Sofía (coords.), *Vulnerabilidad patrimonial: retos jurídicos*, Aranzadi, 2022, pp. 33-54.
- *El derecho civil a finales del siglo xx*, Tecnos, 1991.
- MARTÍNEZ MUÑIZ, José Luis, «El derecho de propiedad sobre el suelo en su nueva ley estatal de 2007», en *El derecho urbanístico del siglo xxi. Libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma. Urbanismo y vivienda*, Madrid, Reus-Registradores de España, 2008, pp. 509-539.
- MARX, Karl, *Miseria de la filosofía*, 7.^a ed. mejorada y corregida, Siglo xxi Editores, 1987.
- MAS BADIA, M.^a Dolores, «Derecho a la propiedad», en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Europea, Libro II*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2004, pp. 599-653.
- «Arrendamiento de vivienda, tutela del inquilino y seguridad del tráfico: en especial, la inoponibilidad del arrendamiento no inscrito tras la Ley 4/2013, de 4 de junio», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 2014, vol. 90, núm. 746, pp. 3049-3108.
- «Reflexiones sobre las limitaciones a la facultad de goce del titular de viviendas de protección oficial», *Revista Boliviana de Derecho*, núm. 19, 2015, pp. 306-341, <https://www.revista-rbd.com/articulos/2015/306-341.pdf>
- *Problemas de valoración y precio en las viviendas de protección oficial. Compraventa, arrendamiento, ejecución judicial, liquidación de sociedad de gananciales, partición de herencia y división de la cosa común*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.
- «Método de avalúo de las viviendas de protección oficial en la liquidación de la sociedad de gananciales y la partición de herencia: Diagnóstico del problema y propuesta de solución», *Revista de Derecho Civil*, núm. 4, 2015, pp. 121-152, <https://www.nreg.es/ojs/index.php/RDC/article/view/156>
- *Sistemas privados de información crediticia. Nueva regulación entre la protección de datos y el crédito responsable*, Tirant Lo Blanch, 2021.

- «La vivienda, ese derecho incómodo», *Valencia Plaza*, 23/05/2023, <https://valenciaplaza.com/la-vivienda-ese-derecho-incomodo>
- «Un Derecho Sucesorio valenciano en silueta», *Actualidad jurídica iberoamericana*, núm. Extra 20, 2024, pp. 602-641.
- MECO TÉBAR, Fabiola, «Edadismo en el sistema financiero», *Revista de Derecho del Sistema Financiero*, núm. 7, enero-junio 2024.
- «La función social de la propiedad: reconocimiento, alcance y criterios. Especial referencia a la vivienda», en AAVV, *Derechos reales (Tratado práctico interdisciplinar)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 433-448.
- MEDINA GUERRERO, Manuel, *La vinculación negativa del legislador a los derechos fundamentales*, Madrid, McGraw-Hill, 1996.
- «Artículo 53.1», en AAVV, *Comentarios a la Constitución Española. XL Aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer-Boletín Oficial del Estado-Tribunal Constitucional-Ministerio de Justicia, 2018, pp. 1455-1472.
- MERCADER UGUINA, Jesús R., «Tutela judicial efectiva, control de razonabilidad de las decisiones judiciales y "canon reforzado" de motivación en la doctrina del Tribunal Constitucional», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 73, 2008, pp. 127-146.
- MESSÍA DE LA CERDA BALLESTEROS, Jesús Alberto, «La función social de la propiedad de la vivienda y las normativas autonómicas», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 782, 2020, pp. 3417-3465.
- MIROW, M C., «The Social-Obligation Norm of Property: Duguit, Hayem, and Others», 22 Fla. J. Int'l L. 191, 2010. Disponible en: https://collections.law.fiu.edu/faculty_publications/113
- MOLINA ROIG, Elga, *Una nueva regulación para los arrendamientos de vivienda en un contexto europeo*, Tirant Lo Blanch, 2018.
- «Los contratos de arrendamientos de vivienda en el Proyecto de Ley estatal de vivienda», *Actualidad Civil*, núm. 10, 2022, pp. 1-23.
- «Principales novedades sobre arrendamientos urbanos en la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda», *Actualidad Civil*, núm. 5, mayo 2023.
- MOLTÓ DARNER, M.^aJ. y PONCE SOLÉ, J. (coords.), *Derecho a la vivienda y función social de la propiedad. Nuevas políticas públicas en el marco del servicio público de alojamiento*, Madrid, Thomson Reuters-Aranzadi, 2017.
- MONTÁNCHEZ RAMOS, Manuel, «Concepto constitucional de la propiedad: especial referencia a la propiedad urbana», en AAVV, *Propiedad y Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios, 2005, pp. 153-172.
- MONTÉS PENADÉS, Vicente L., «Comentario a los arts. 348 y 349 CC», en *Comentarios al Código Civil y Compilaciones forales*, t. v, vol. 1.º, M. ALBALADEJO (dir.), EDSA 1978.
- *La propiedad privada en el sistema del Derecho civil contemporáneo*, Madrid, Civitas, 1980.
- MORALES-PÉREZ, Soledad, MESEGUER-ARTOLA, Antoni, GARAY-TAMAJÓN, Lluís Alfons, LLADÓS-MASLLORENS, Josep, «Inside Airbnb's performance and adaptive strategies in Barcelona using artificial neural networks: A longitudinal, spatial, and multi-host perspective», *Journal of Hospitality and Tourism Management*, vol. 59, 2024, pp. 238-250.
- MORENO GÓMEZ, Juan Luis, «¿Por qué la ley de vivienda limita los pagos en efectivo en el alquiler?», *El Confidencial*, 16.05.2023. Disponible en: <https://blogs.elconfidencial.com/economia/tribuna/2023-05-16/ley->

- vivienda-limita-pagos-efectivo-alquiler-pisos_3629679/ (última consulta: 12.08.2024).
- MOREU CARBONELL, Elisa, «Sanción y expropiación de viviendas deshabitadas por incumplimiento de su función social o en circunstancias de emergencia social», en ALONSO PÉREZ, M^a Teresa (coord.), *Vivienda y crisis económica: estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2014, pp. 369-420.
- MUÑOZ GUIJOSA, María Astrid, «Propiedad privada, función social y Texto Refundido de la Ley del Suelo», *Revista de urbanismo y edificación*, núm. 20, 2009, pp. 73-94.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Sobre la pobreza y el Derecho*, Madrid, Iustel, 2014.
- NAREDO, José Manuel, «El modelo inmobiliario español y sus consecuencias», *Boletín CF+S*, núm. 44, 2010, pp. 13-27.
- «Un tema clave: el modelo de financiación local y su relación con los distintos modelos inmobiliarios», *Papeles*, núm. 129, 2015, pp. 53-55.
- «Perspectivas y alternativas al agotamiento del “modelo inmobiliario español” y la actual crisis habitacional», *Dossieres EsF*, núm. 40, Hacia la reorientación del modelo productivo de la economía española, 2021, pp. 28-31.
- NAREDO, José Manuel y MONTIEL MÁRQUEZ, Antonio, *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, Barcelona, Icaria, 2011.
- NASARRE AZNAR, Sergio, «La insuficiencia de la normativa actual sobre acceso a la vivienda en propiedad y en alquiler: la necesidad de instituciones jurídico-privadas alternativas para facilitar el acceso a la vivienda. Algunas propuestas», en NASARRE AZNAR, Sergio (dir.), SIMÓN MORENO, Héctor (coord.), *El acceso a la vivienda en un contexto de crisis*, Edisofer, 2011, pp. 117-172.
- «La eficacia de la Ley 4/2013, de reforma de los arrendamientos urbanos, para aumentar la vivienda alquiler en un contexto europeo», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 747, 2015, pp. 205-249.
- *Los años de la crisis de la vivienda. De las hipotecas subprime a la vivienda colaborativa*, Tirant lo Blanch, 2020.
- «El control de la renta de los arrendamientos urbanos de vivienda en Cataluña: el riesgo de excluir a los ya excluidos», *blog Hay Derecho*, 28 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.hayderecho.com/2020/10/28/control-renta-arrendamientos-urbanos-vivienda-cataluna-riesgo-excluir/> (última consulta: 16.08.2024).
- «La tormenta perfecta que precede a la ley de vivienda», *blog Hay Derecho*, 13/10/2021, Disponible en: <https://www.hayderecho.com/2021/10/13/tormenta-perfecta-precede-ley-vivienda/> (última consulta: 16.08.2024).
- «Ley de vivienda: el Estado renuncia a cumplir con el art. 47 de la Constitución», *El Notario del S. XXI*, núm. 109, mayo-junio 2023, pp. 18-22.
- «El progresivo debilitamiento de la propiedad privada de la vivienda: la regulación catalana del contrato de arrendamiento de temporada y por habitaciones», *blog Hay Derecho*, 2 de mayo de 2024. Disponible en: <https://www.hayderecho.com/2024/05/02/vivienda-progresivo-debilitamiento/> (última consulta: 16.08.2024).

- NASARRE AZNAR, Sergio y MOLINA ROIG, Elga, «La política de vivienda y el Derecho civil», en MUÑIZ ESPADA, Esther; NASARRE AZNAR, Sergio; RIVAS NIETO, Estela y URQUIZO CAVALLÉ, Ángel (dirs.), FARHA, Leilani (pr.), *Reformando las tenencias de la vivienda: un hogar para tod@s*, 2018, pp. 185-241.
- NASARRE AZNAR, Sergio y SIMÓN MORENO, Héctor, «Fraccionando el dominio: las tenencias intermedias para facilitar el acceso a la vivienda», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 739, 2013, pp. 3063-3122.
- NASARRE AZNAR, Sergio; SIMÓN MORENO, Héctor y MOLINA ROIG, Elga, *Un nou dret d'arrendaments urbans per a afavorir l'accés a l'habitatge*, Atelier, 2018.
- NATOLI, Ugo, *La proprietà. Apunti delle Lezioni*, I, Milano, Giuffrè, 1965.
- NIETO, Alejandro, «Evolución expansiva del concepto de la expropiación forzosa», *Revista de Administración Pública*, núm. 38, 1962, pp. 67-124.
- NIETO CAROL, Ubaldo, «El modelo económico de la constitución», en GARRIDO MAYOL, V. y NIETO CAROL, U. (dirs.), *La Constitución española en su 40 aniversario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 169-228.
- NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert, «Introducción», en NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert (coord.), *Regular los alquileres: la lucha por el derecho a una vivienda digna en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022, pp. 9-10.
- «Regular los alquileres en un escenario hostil: la función social de la propiedad y la lucha por el derecho a la vivienda en España», en NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert (coord.), *Regular los alquileres: la lucha por el derecho a una vivienda digna en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022, pp. 15 y ss.
- O'DRISCOLL, Gerald P. y HOSKINS, Lee, «Derechos de propiedad. La clave del desarrollo económico», *Policy Analysis*, núm. 482, CATO Institute, Washington D.C., 7 de agosto de 2003. Disponible en: <https://www.elcato.org/derechos-de-propiedad-la-clave-del-desarrollo-economico>
- OHCHR, *Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo*. Anexo I del Informe A/HRC/4/18, de 5 de febrero de 2007, del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/Guidelines_sp.pdf (última consulta: 12.08.2024).
- *Observación General, núm. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=sp&TreatyID=9&DocTypeID=11 (última consulta: 12.08.2024).
- *Observación General, núm. 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzados*. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=sp&TreatyID=9&DocTypeID=11 (última consulta: 12.08.2024).
- ONU-HABITAT, «El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, en el que se sintetizaron las oportunidades que tiene el sector de la vivienda para contribuir al cumplimiento de las metas y objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». Disponible en: <https://www.unhabitat.org.mx/index.php/contribucion-de-la-vivienda-al-cumplimiento-de-la-agenda-2030> (última consulta: 12.08.2024).

- OSTROM, Elinor, *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, 1992.
- PALACIOS GARCÍA, Antonio J., «Fuentes estadísticas sobre la vivienda en España: un obstáculo para el diseño de la política de vivienda», *Scripta Nova. Revista Electrónica De Geografía Y Ciencias Sociales*, vol. XII, núm. 270 (38), 1 de agosto de 2008.
- PARADA VÁZQUEZ, José Ramón, «Expropiaciones legislativas y garantías jurídicas (el caso RUMASA)», *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, 1983, pp. 1139-1168.
- «Evolución y crisis del instituto expropiatorio», *Documentación Administrativa*, núm. 222, 1990, pp. 41-78.
- PARDO FALCÓN, Javier, «El Tribunal Constitucional y la propiedad», en BARNES, J. (Coord.), *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado*, Madrid, 1995, pp. 67-88.
- PAREJO ALFONSO, Luciano José, «La garantía del derecho de propiedad y la ordenación urbanística en el Derecho alemán», *REDA*, núm. 17 y núm. 19, 1978.
- «Algunas consideraciones sobre el derecho de propiedad a la luz de la jurisprudencia», en LÓPEZ GUERRA, L. M. (coord.), *Estudios de Derecho Constitucional: homenaje al profesor D. Joaquín García Morillo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2001.
- PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos* (2019/2187(INI). Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0020_ES.html#:~:text=Resoluci%C3%B3n%20del%20Parlamento%20Europeo%2C%20de%2021%20de%20enero,vivienda%20digna%20y%20asequible%20para%20todos%20%282019%2F2187%20%28INI%29%29 (última consulta: 12.08.2024).
- *Informe del Parlamento Europeo, de 20 de febrero de 2009, sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas* (2008/2248(INI). Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2009-0082_ES.html (última consulta: 12.08.2024).
- PARLAMENTO REINO UNIDO, *Housing and Planning Bill: Written Evidence Submitted by Crisis*, 10.11.2015. Disponible en: <https://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmpublic/housingplanning/memo/hpb04.htm> (última consulta: 01.08.2024).
- PARRA LUCÁN, M.^a Ángeles, *El contrato de arrendamiento de vivienda: desde la salvaguarda de los derechos del arrendatario hasta su desprotección*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, 2014.
- PASQUALE, María Florencia, «La función social de la propiedad en la obra de León Duguit: una relectura desde la perspectiva historiográfica», *Historia Constitucional*, núm. 15, 2014, pp. 93-111. Disponible en: <https://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/399/358>.
- PAU, Antonio, «El principio de igualdad y el principio del cuidado con especial atención a la discapacidad», *Revista de Derecho Civil*, núm. 1, 2020, pp. 3-29.

- PEREA GONZÁLEZ, Álvaro, «El régimen jurídico de la admisión de la demanda declarativa para la recuperación posesoria en la Ley de Vivienda», *Práctica de Tribunales*, núm. 163, julio 2023.
- PERELLÓ DOMENECH, Isabel, «El principio de proporcionalidad y la jurisprudencia constitucional», *Jueces para la Democracia*, núm. 28, 1997, pp. 69-75.
- «Notas sobre el concepto de razonabilidad y su uso en la jurisprudencia constitucional», *Jueces para la Democracia*, núm. 46, 2003, pp. 75-81.
- PÉREZ CONESA, Carmen, *Arrendamientos de vivienda y desahucios: su reforma. Estudio de las modificaciones introducidas por la Ley 4/2013, de 4 de junio*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2013.
- PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique y RODRÍGUEZ DE QUIÑONES Y DE TORRES, A., «Artículo 33. Propiedad privada y herencia», en O. ALZAGA VILLAAMIL (coord.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, t. III, Madrid, EDESA, 1996, pp. 491-542.
- PINILLA BURGOS, Ricardo, «Vivienda, casa, hogar. Las contribuciones de la filosofía al problema del habitar», *Documentación social*, núm. 138, 2005, pp. 13-40.
- PIKETTY, Thomas, *Una breve historia de la igualdad*, Daniel Fuentes (trad.), Ediciones Deusto, 2021.
- PING CHAN, Szu, «Think-tank criticises "pointless" Labour rent cap scheme», 2014, September, *The Daily Telegraph*. Disponible en: <https://www.telegraph.co.uk/finance/economics/11078886/Think-tank-criticises-pointless-Labour-rent-cap-scheme.html> (última consulta: 01.08.2024).
- PISARELLO, Gerardo, *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Barcelona, Icaria, 2003.
- «La justiciabilidad de los derechos sociales en el sistema constitucional español», en G. PISARELLO (ed.), *Los derechos sociales como derechos justiciables: potencialidades y límites*, Albacete, Bomarzo, 2009.
- «El dret a l'habitatge com a dret social: implicacions constitucionals», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 38, 2009, pp. 43-66.
- PISARELLO PRADOS, Gerardo y DE CABO, Antonio (eds.), *La renta básica como nuevo derecho ciudadano*, Madrid, Trotta, 2006.
- PONCE SOLÉ, Juli, *Poder local y guetos urbanos. Las relaciones entre el Derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social*, INAP, Madrid, 2002. Disponible en abierto en: http://biblioteca.unex.es/te_sis/Poder_local_y_guetos.pdf
- «El derecho a la vivienda. Nuevos desarrollos normativos y doctrinales y su reflejo en la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda», en PONCE SOLÉ, Juli y SIBINA TOMÁS, Domènec (coords.), *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Madrid, Marcial Pons, 2008, pp. 65-175.
- «¿Ha expropiado el Tribunal Constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda? A propósito de la STC de 14 de mayo de 2015, declarando la inconstitucionalidad de la regulación andaluza sobre expropiación de viviendas vacías en manos de bancos», *Blog TransJus*, 2015. Disponible en: <https://transjusblog.wordpress.com/2015/06/04/ha-expropiado-el-tribunal-constitucional-las-competencias-autonomicas-en-materia-de-vivienda-a-proposito-de-la-stc-de-14-de-mayo-de-2015-de->

- clarando-la-inconstitucionalidad-de-la-regulacion-an-2/* (última consulta: 30.07.2024).
- «El derecho subjetivo a la vivienda exigible judicialmente: papel de la legislación, análisis jurisprudencial y gasto público», en VAQUER CABALLERÍA, M., PONCE SOLÉ, J., ARNAIZ RAMOS, R. (dirs.), *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2016, pp. 61-194.
 - «¿Ha devuelto el Tribunal Constitucional a las Comunidades Autónomas sus competencias sobre vivienda? Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de febrero de 2018», *Blog TransJus*, 2018. Disponible en: <https://transjusblog.wordpress.com/2018/02/28/ha-devuelto-el-tribunal-constitucional-a-las-comunidades-autonomas-su-competencia-sobre-vivienda-comentario-a-la-sentencia-del-tribunal-constitucional-de-22-de-febrero-de-2018/> (última consulta: 30.07.2024).
 - *El Derecho de la Unión Europea y la vivienda. Análisis de experiencias nacionales e internacionales*, Mc Graw-Hill, 2019.
- PONCE SOLÉ, Juli, y FERNÁNDEZ EVANGELISTA, Guillem, «Derecho urbanístico, derecho a la vivienda y personas sin hogar», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 255, 2010.
- PONS CÁNOVAS, Ferran, *La incidencia de las intervenciones administrativas en el Derecho de propiedad. Perspectivas actuales*, Barcelona, Marcial Pons, 2004.
- PONTÓN, Gonzalo, *La lucha por la desigualdad. Una historia del mundo occidental en el siglo XVIII*, prólogo de Josep Fontana, Barcelona, Pasado y presente, 2016.
- POOLEY, Colin G. *Housing strategies in Europe 1880-1930*, Leicester University Press, 1992.
- PORTEOUS, J., Douglas y SMITH, Sandra E., *Domicide: The Global Destruction of Home*, London, McGill-Queen's University Press, 2001.
- POSNER, Richard A., *El análisis económico del derecho*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- POUND, Roscoe, «The Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence. I. Schools of Jurists and Methods of Jurisprudence», *Harvard Law Review*, vol. 24, núm. 8, Jun., 1911, pp. 591-619, <https://www.jstor.org/stable/1324094>
- *Las grandes tendencias del pensamiento jurídico*, trad. y estudio preliminar por José Puig Brutau, Granada, Comares, 2004.
- PRATS ALBENTOSA, Lorenzo, «El derecho a la propiedad privada en la Constitución española 1978», *Revista Jurídica del Notario*, núm. Especial 40.º Aniversario CE, 2018, pp. 321-368.
- «Derecho a gozar de una vivienda digna y adecuada y derecho a la propiedad de vivienda (a propósito del Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda)», *Revista Jurídica del Notariado*, núm. 115, 2022, pp. 131-174.
- PROCTOR, Robert, «Agnotología», *Revista de Economía Institucional*, núm. 42, 2022, pp. 15-4822.
- PROCTOR, Robert y SCHIEBINGER, Londa, *Agnotology. The making and un-making of ignorance*, 2022.
- PUIG BRUTAU, José, «Prólogo» a HECK, Philipp, *El problema de la creación del Derecho*, Colección: Crítica del Derecho, Comares, 1999, pp. 1-18.

- «Estudio preliminar», en ROSCOE POUND, *Las grandes tendencias del pensamiento jurídico*, Granada, Comares, 2004, pp. xi-xxxviii.
- QUICIOS MOLINA, Susana, «Las reformas de la ley de arrendamientos urbanos de 2013 y 2019: Particular atención al juicio de desahucio, el registro de arrendamientos morosos y el régimen transitorio. Medidas adoptadas durante el estado de alarma por el Covid-19», en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Aranzadi-Thomson Reuters, 2020, pp. 23-71.
- QUINTIÁ PASTRANA, A., «El derecho a la vivienda y la dialéctica entre descentralización y recentralización», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 109, vol. I, 2017, pp. 225-267.
- RÀFOLS ESTEVE, Joan, «El control de alquileres como medida de política de viviendas (1920-1976)», *Información Comercial Española*, núm. 548, 1979, https://www.cpubcn.com/NIPdf/El_control_de_alquileres_como_medida_de_la_politica_de_vivienda_en_Espana.pdf.
- RALLO, Ramón, «Todo lo que no te cuentan sobre el referéndum de Berlín», *El Confidencial*, 01.10.2021, https://blogs.elconfidencial.com/economia/laissez-faire/2021-10-01/referendum-berlin-expropiar-viviendas_3298860/.
- RAMÓN FERNÁNDEZ, Francisca, «La función social de la vivienda y la protección de los consumidores», *Revista de Derecho Patrimonial*, núm. 44, Doctrina, 2017.
- RANCHORDÁS, Sofia y DE WAARD, Boudewijn (eds.), *The judge and the proportionate use of discretion: a comparative study*, Routledge, 2016.
- REY MARTÍNEZ, Fernando, *La propiedad privada en la Constitución española*, Madrid, BOE-CEC, 1994.
- «Sobre la (paradójica) jurisprudencia constitucional en materia de propiedad privada», *Derecho Privado y Constitución*, 1994, núm. 3, pp. 169-202.
- «El devaluado derecho de propiedad privada. STC 37/1987, 26 de marzo», *Persona y Derecho*, núm. 55, (Ejemplar dedicado a: Veinticinco años de jurisprudencia constitucional II), 2006, pp. 959-995.
- «El devaluado derecho de propiedad privada. Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, 26 de marzo», *Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, núm. 55, 2006, pp. 959-998.
- «El nuevo criterio de “la tutela materialmente equivalente” en relación con las expropiaciones legislativas (La STC 48/2005)», *Teoría y Realidad Constitucional*, 2007, núm. 19, pp. 397-412.
- RIBOT IGUALADA, Jordi, «La garantía constitucional del dret a la propietat privada», *Derecho Privado y Constitución*, núm. 3, 1994, pp. 203-234.
- RICCIO, Angelo, *La propiedad en el marco del convenio europeo de derechos humanos*, Reus, 2018.
- RIFKIN, Jeremy, *La era del acceso. La revolución de la nueva economía*, Barcelona, Paidós, 2000.
- ROCA TRÍAS, Encarna y AHUMADA RUIZ, M.^a Ángeles, «Los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la jurisprudencia constitucional española», en AAVV, *Reunión de Tribunales Constitucionales de Italia, Portugal y España. XV Conferencia Trilateral*, 24-27 de octubre 2013, Roma, pp. 1-37. Disponible en: <https://www.tribunalconstitucional.es/es/trilateral/documentosreuniones/37/ponencia%20espa%C3%91a%202013.pdf> (última consulta: 31.05.2023).

- RODOTÀ, Stefano, «*Note critiche in tema de proprietà*», *Riv.trim.dir.proc.civ.*, 1960.
- *El terrible derecho. Estudios sobre la propiedad privada*, Madrid, Civitas, 1986.
- «Vers les biens communs. Souveraineté et propriété au xxi^e siècle», *Tracés, revue de sciences humaines*, núm. 6, 2016, ENS Éditions, Lyon. <http://journals.openedition.org/traces/6632>
- RODRÍGUEZ ALONSO, Raquel y ESPINOZA PINO, Mario, *De la especulación al derecho a la vivienda. Más allá de las condiciones del modelo inmobiliario español*, Madrid, Traficantes de sueños, 2018.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, Julio, *Políticas de vivienda en un contexto de exceso de oferta*, Fundación Alternativas, 2010. Disponible en: <https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2022/07/485cd36b2b3373e3f340b579ad4194ac.pdf> (última consulta: 12.08.2024).
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, «Artículo 33», en AAVV, *Comentarios a la Constitución Española. XL Aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer-Boletín Oficial del Estado-Tribunal Constitucional-Ministerio de Justicia, 2018, pp. 1147-1175.
- «Una revolución silenciosa (i): la propiedad privada», *Almacén de Derecho*, 15 de junio de 2018. Disponible en: <https://almacenederecho.org/una-revolucion-silenciosa-i-la-propiedad-privada> (última consulta: 30.06.2024).
- RODRÍGUEZ MOLINERO, Marcelino, «Entre liberalismo y socialismo: la regulación constitucional de la propiedad privada», en *El sistema económico de la Constitución española*, vol. 1, 1994, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, pp. 1131-1139.
- RUBIO LLORENTE, Francisco, «Mostrar los derechos sin destruir la Unión», en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (dir.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 2002.
- RUEDA PALENZUELA, Salvador, *Libro verde para la sostenibilidad urbana y local en la era de la información*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio ambiente, 2012. Disponible en: https://www.transportes.gob.es/recursos_mfom/pdf/9982755F-02CF-47D9-9571-0723387D66F7/130252/Libro_Verde_Final_15012013_tcm7247905.pdf (última consulta: 22.08.2024).
- RUS RUFINO, Salvador, «La justicia como decisión negociada. Introducción al pensamiento de Bruce A. Ackerman», *Anuario de Filosofía del Derecho*, xii, 1995, pp. 593-618.
- RUÍZ-NAVARRO, José Luis; SIEIRA, Sara y RASTROLLO, Alejandro, *Sinopsis de artículo 33 de la CE*. Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=33&tipo=2>
- RUÍZ-RICO RUÍZ, Gerardo, *El derecho constitucional a la vivienda: un enfoque sustantivo y competencial*, Ministerio de Vivienda, Centro de Publicaciones, 2008.
- RUÍZ GARIJO, Mercedes, «Derecho a una vivienda e impuestos autonómicos sobre viviendas vacías en España. Una perspectiva constitucional», *Crónica tributaria*, núm. 161, 2016, pp. 185-207.
- RUÍPÉREZ ALAMILLO, Javier, *La necesidad de constitucionalizar como «fundamentales» algunos derechos atinentes a la dignidad de la persona: el derecho a una vivienda digna*, Santiago de Compostela, Andavira, 2017.

- SÁINZ-CANTERO CAPARRÓS, M.^a Belén, «El reto de civilizar los mercados de la vivienda en consideración a los consumidores vulnerables», *La Ley Derecho de Familia: Revista jurídica sobre familia y menores*, núm. 41, 2024, pp. 1-25.
- SALVADOR BARCELONA, ROSA, «La Generalitat deja fuera de la ley el alquiler de temporada en Catalunya», *La Vanguardia*, 23 de abril de 2024, <https://www.lavanguardia.com/economia/20240424/9602376/generalitat-fuera-ley-alquiler-temporada-catalunya.html>
- SANTAELLA QUINTERO, Héctor, *La propiedad privada constitucional: una teoría*, Marcial Pons, 2019.
- SANZ, Bernardino y BUSTOS, David, «Financiación local. Apuntes para un cambio de modelo», *Papeles*, núm. 130. Problemas y desafíos del mundo urbano, 2015, pp. 47-62.
- SERRA I CAMÚS, Miquel, «Grans tenidors y copropietat», en VÁZQUEZ ALBERT, Daniel (dir.), ARNAIZ RAMOS, Rafael y PONCE SOLÉ, Juli (coords.), *La ley por el derecho a la vivienda. Balance de un año de aplicación*, Revista Jurídica de Catalunya-Tirant Lo Blanch, 2024, pp. 168-169.
- SIMÓN MORENO, Héctor, «Propuestas de regulación para habitar parcialmente una vivienda», en NASARRE AZNAR, S. (dir.), *El acceso a una vivienda en un contexto de crisis*, Madrid, Edisofer, 2011, pp. 225-248.
- «El lloguer d'habitacions», en NASARRE AZNAR, S., SIMÓN MORENO, H. i MOLINA ROIG, E. (dirs.), *Un nou dret d'arrendaments urbans per a afavorir l'accés a l'habitatge*, Barcelona, Atelier, 2018, pp. 293-309.
- «La ocupación de viviendas sin título habilitante y los derechos fundamentales y humanos en conflicto», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 97, 2021, pp. 2161-2212.
- «La evolución constitucional de la función social de la propiedad y el nuevo régimen del derecho de propiedad sobre una vivienda en la Ley por el derecho a la vivienda», *Derecho Privado y Constitución*, núm. 42, 2023, pp. 139-177.
- SIMS, David P., «Out of control: What can we learn from the end of Massachusetts rent control?», *Journal of Urban Economics*, núm. 61(1), 2007, pp. 129-151.
- SLATER, Tom, «Rent control and housing justice», *Finisterra*, núm. LV (114), 2020, pp. 59-76.
- STATISTA, «Ingresos generados por sector de las ciudades inteligentes (smart cities) a nivel mundial de 2020 a 2025, por segmento», 2024. Disponible en: <https://es.statista.com/estadisticas/1259741/facturacion-mundial-del-sector-de-las-smart-cities-por-segmento/> (última consulta: 12.08.2024).
- STEIN, Erwin, *Zur Wandlung des Eigentumsbegriffes*, Seminar f. Freiheitl, 86, 1971 pp. 5-29.
- TEJEDOR BIELSA, Julio, «Régimen jurídico general de la vivienda protegida», en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, 2010, pp.
- «A vueltas con las competencias sobre vivienda y la estabilidad del sistema financiero», *Práctica Urbanística*, 2018, núm. 151, pp. 1-13.
- «La limitación extraordinaria de revisión de rentas arrendaticias, la propiedad y la "no" política de vivienda», *Blog Hay Derecho*, 11.04.2022. Disponible en: <https://www.hayderecho.com/2022/04/11/la-limitacion->

- extraordinaria-de-revision-de-rentas-arrendaticias-la-propiedad-y-la-no-politica-de-vivienda/* (última consulta: 19.08.2024).
- TERESA, Benjamín F., «New dynamics of rent gap formation in New York City rent-regulated housing: privatization, financialization, and uneven development», *Urban Geography*, núm. 40(10), 2019, pp. 1399-1421.
- TORNOS MAS, Joaquín, «El acceso a la vivienda y la nueva función social del derecho de propiedad», *Revista Vasca de Administración Pública*, 2014, núm. especial 99-100, pp. 2853-2871.
- «Derechos sociales, comunidades autónomas y crisis económica. Las políticas autonómicas en materia de vivienda», *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, núm. 62, 2017, pp. 19-50.
- TORRALBA SORIANO, Vicente, «El derecho civil desde la codificación hasta el tiempo presente», *RGLJ*, sept.-oct. 1975.
- TORRES LANA, José Ángel, *La configuración jurídica del volumen de edificabilidad*, Pamplona, 1975.
- TORRES LÓPEZ, Alberto, «Los arrendamientos de vivienda tras la ley por el derecho a la vivienda», *Otrosí. Revista del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid*, 26.05.2023, <https://www.otrosi.net/arrendamientos-ley-por-el-derecho-a-la-vivienda/>
- TRILLA, Carmen, *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*, Fundación La Caixa, 2001, http://www.avsmadrid.es/Otras_publicaciones/estudio_politica_vivienda.pdf
- VALLADARES RASCÓN, Etelvina y ORDÁS ALONSO, Marta, «Artículo 2.1. Arrendamiento de vivienda», en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios a la Ley de arrendamientos urbanos*, 7.^a ed., Cizur Menor, Aranzadi, 2020, pp. 79-108.
- «Artículo 5. Arrendamientos excluidos», en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios a la Ley de arrendamientos urbanos*, 7.^a ed., Cizur Menor, Aranzadi, 2020, pp. 181-212.
- VAQUER CABALLERÍA, Marco, PONCE SOLÉ, Juli y ARNAIZ RAMOS, Rafael (dirs.), *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2014.
- VATTIER FUENZALIDA, Carlos, «Propiedad privada y régimen del suelo», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 613, 1992, pp. 2547-2564.
- VEIGA COPO, Abel B., *Consumidor vulnerable*, Thomson Reuters Aranzadi, 2021.
- VERDERA SERVER, Rafael, «¿Otro gato de Schrödinger? Sobre la suspensión del procedimiento de expropiación rogada (comentario a la STC 168/2023, de 22 de noviembre)», *Derecho Privado y Constitución*, núm. 44, 2024 pp. 91-123.
- «“Pro Propietate”: Notas sobre la configuración constitucional de la propiedad privada», *Anuario de Derecho Civil*, núm. 3, 2023, pp. 859-988.
- VILLÁN DURÁN, Carlos y FALEH Pérez, Carmelo, «España ante la convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares», *Revista Española de Derecho Internacional*, Sección ESTUDIOS Migraciones y asilo: análisis y perspectivas, vol. 74/1, enero-junio 2022, pp. 65-80.

- VV.AA., *La ley por el derecho a la vivienda. Balance de un año de aplicación. en homenaje a la profesora Marta Ortega Gómez*, VÁZQUEZ ALBERT, Daniel (dir.), ARNAIZ RAMOS, Rafael y PONCE SOLÉ, Juli (coords.), Revista Jurídica de Catalunya-Tirant Lo Blanch, 2024.
- VV.AA., *Regular los alquileres: la lucha por el derecho a una vivienda digna en España*, NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert (coord.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2022.
- VV.AA., *Vulnerabilidad patrimonial: retos jurídicos*, María Victoria MAYOR DEL HOYO y Sofía DE SALAS MURILLO (coords.), Aranzadi, 2022.
- VV.AA. «La necesidad de garantizar la propiedad privada en España como condición para la mejora del mercado del alquiler Índice Internacional de Derechos de Propiedad 2021», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 3, 2022. Disponible en: <https://www.ieemadrid.es/wp-content/uploads/IEE.-Revista-N.o-3-2022.-La-necesidad-de-garantizar-la-propiedad-privada-en-Espana-1.pdf> (última consulta: 19.08.2024).
- VV.AA., *El mercado de la vivienda en España entre 2014 y 2019*, *Documentos Ocasionales*, núm. 2013, Banco de España, 2020, Disponible en: <https://bit.ly/44AWyBs>.
- VV.AA., *El Derecho de Propiedad en la Construcción del Derecho Privado Europeo*, M.^a E. LAUROBA LACASA y J. TARABAL BOSCH (dirs.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2018.
- VV.AA., *Un nou dret d'arrendaments urbans per a afavorir l'accés a l'habitatge*, NASARRE AZNAR, S., SIMÓN MORENO, H. i MOLINA ROIG, E. (dirs.), Barcelona, Atelier, 2018.
- VV.AA., *Nuevas vías jurídicas de acceso a la vivienda: desde los problemas generados por la vivienda en propiedad ordinaria financiada con créditos hipotecarios a las modalidades jurídico-reales de acceso a la vivienda*, ALONSO PÉREZ, M.^a Teresa (dir.), Aranzadi, 2018.
- VV.AA., *Tratado de la vulnerabilidad*, BASSET, Úrsula, FULCHIRON, Hugues, BIDAUD, Christine y LAFFERRIÈRE, Nicolás (dirs.), Buenos Aires, Thomson Reuters-La Ley, 2017. Disponible en: https://www.academia.edu/59928815/Tratado_de_la_Vulnerabilidad (última consulta, 03.08.2024).
- VV.AA., *Vivienda y crisis económica: estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica*, ALONSO PÉREZ, M.^a Teresa (coord.), Madrid, Thomson Reuters-Aranzadi, 2014.
- VV.AA., *Tenancy Law and housing policy in Multi-level Europe*. Publications. Disponible en: <https://cordis.europa.eu/project/id/290694/results> (última consulta: 27.07.2024).
- VV.AA., *La vivienda en España en el siglo XXI. Diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otra política de vivienda. Resumen ejecutivo*, Fundación FOESSA, 2013. Disponible en: https://www.caritasbisbatvic.cat/anoia-segarra/download/informes_foessa/Diagnosi-habitatge-Resum.pdf (última consulta: 27.07.2024).
- VV.AA., *La vivienda en la Comunidad Valenciana: cuestiones controvertidas*, MUÑOZ PÉREZ, David (coord.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2019.
- VV.AA., «La política de vivienda y el Derecho civil», en *Reformando las tenencias de la vivienda: un hogar para tod@*s, MUÑIZ ESPADA, Esther, NASARRE AZNAR, Sergio, RIVAS NIETO, Estela y URQUIZO CAVALLÉ, Ángel (dirs.), FARHA, Leilani (pr.), 2018.

- VV.AA., *La propiedad compartida y la propiedad temporal (Ley 19/2015). Aspectos legales y económicos*, NASARRE AZNAR, Sergio (coord.), Tirant lo Blanch, 2017.
- VV.AA., *Reflexiones sobre la vivienda en España*, GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando y GONZÁLEZ GARCÍA, Francisco (dirs.), Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, 2013.
- VV.AA., *El acceso a la vivienda en un contexto de crisis*, NASARRE AZNAR, Sergio y SIMÓN MORENO, Héctor, E. (coords.), Madrid, DISOFER, 2011.
- VV.AA., *Construyendo el derecho a la vivienda*, LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), Madrid, Marcial Pons, 2010.
- VV.AA., *El derecho de la vivienda en el Siglo XXI: Sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo. Con un análisis específico de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional*, PONCE SOLÉ, Juli y SIBINA TOMÁS, Domènec (coords.), Marcial Pons, 2008.
- VV.AA., «¿Qué calificación tiene el arrendamiento de habitaciones de ntro de una vivienda sin servicios complementarios, es decir, un arrendamiento parcial? ¿Se aplica la LAU u otra normativa?», FUENTES-LOJO RIUS, Alejandro, (coord.), *Encuesta Jurídica*, Ed. Sepín, noviembre 2004.
- VV.AA., «Número monográfico: El principio de proporcionalidad», BARNÉS, Javier (coord.), *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, 1998.
- VV.AA., *El sistema económico de la Constitución española*, vol. 1, Madrid, Ministerio de Justicia, Centro de Publicaciones, 1994.
- WHITEHEAD, Christine; MONK, Sarah; SCANLON, Kath; MARKKANEN, Sanna y TANG, Connie, *The private rented sector in the new century. A comparative approach*, Funded by BoligøkoNomisk ViDENcENtEr, 2012.
- WOLF, Virginia, *Una habitación propia*, Laura Pujol (trad.), Austral, 2016.
- XERRI, Kurt y MOLINA ROIG, Elga, «La estabilización de la renta como mecanismo para incentivar el acceso a la vivienda a través del arrendamiento urbano desde una perspectiva comparada», *CEFLegal: Revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, núm. 179, 2015, pp. 41-86.

JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

STEDH de 23 de septiembre de 1982, *Caso Sporrong y Lönnroth c. Suecia* (TEDH 1982\5)

STEDH de 21 de febrero de 1986, *Caso James y otros c. Reino Unido* (TEDH 1986\2)

STEDH de 8 de julio de 1986, *Caso Lithgow y otros c. Reino Unido* (TEDH 1986\7)

STEDH de 19 febrero, *Caso Guerra y otros c. Italia* (TEDH 1998\2)

STEDH de 19 de diciembre de 1989, *Caso Mellacher y otros c. Austria* (TEDH 1989\23)

STEDH de 18 de febrero de 1991, *Caso Fredin c. Suecia* (TEDH 1991\4)

STEDH de 24 de junio de 1993, *Caso Papamichalopoulos c. Grecia* (TEDH 1993\24)

STEDH de 22 de septiembre de 1994, *Caso Hentrich c. Francia* (TEDH 1994\31)

STEDH de 9 diciembre 1994, *Caso López Ostra c. España* (TEDH 1994\3)

STEDH de 20 de noviembre de 1995, *Caso Pressos Compania Naviera S.A y otros c. Bélgica* (TEDH 1995\45)

STEDH de 21 de noviembre de 1995, *Caso Velosa Barreto c. Portugal* (TEDH 1995\47)

STEDH de 25 de septiembre de 1996, *Caso Buckley c. Reino Unido* (TEDH 1996\42)

STEDH de 18 de febrero de 1999, *Caso Larkos contra Chipre* (TEDH 1999\5)

STEDH de 25 de marzo de 1999, *Caso Iaridis c. Grecia* (TEDH 1999\13)

STEDH de 5 de enero de 2000, *Caso Beyeler c. Italia* (TEDH 2000\1)

STEDH de 30 de mayo de 2000, *Caso Belvedere Alberghiera S.R.L. c. Italia* (TEDH 2000\136)

STEDH de 23 de noviembre de 2000, *Caso Ex Rey de Grecia y otros c. Grecia* (TEDH 2000\166)

- STEDH de 18 de enero de 2001, *Caso Chapman y otros c. Reino Unido* (TEDH 2001\46)
- STEDH de 30 de enero de 2001, *Caso Dulas c. Turquía* (TEDH 2001\53)
- STEDH de 18 de junio de 2002, *Caso Önerýldiz c. Turquía* (JUR 2002\158774)
- STEDH de 24 de junio de 2003, *Caso Strech c. Reino Unido* (JUR 2003\125160)
- STEDH de 8 de julio 2003, *Caso Hatton y otros c. Reino Unido* (TEDH 2003\40)
- STEDH de 27 de mayo de 2004, *Caso Connors c. Reino Unido* (JUR 2004\158847)
- STEDH de 22 de junio de 2004, *Caso Broniowski c. Polonia* (JUR 2004\178964)
- STEDH de 22 de febrero de 2005, *Caso Novoseletski c. Ucrania* (TEDH 2005\21)
- STEDH de 22 febrero 2005, *Caso Hutten-Czapska c. Polonia* (JUR 2005\62008)
- STEDH de 29 de noviembre de 2005, *Caso Nuri Kurt c. Turquía* (JUR 2005\271410)
- STEDH de 8 de diciembre de 2005, *Caso Guiso- Gallisay c. Italia* (JUR 2005\270424)
- STEDH de 16 de febrero de 2006, *Caso Osman c. Bulgaria* (JUR 2006\83509)
- STEDH de 12 de abril del 2006, *Caso Stec y otros c. Reino Unido* (TEDH 2006\28)
- STEDH de 26 septiembre 2006, *Caso Ghigo c. Malta* (JUR 2006\244383)
- STEDH de 2 noviembre 2006, *Caso Giacomelli contra Italia* (TEDH 2006\64)
- STEDH de 9 de octubre de 2007, *Caso Stankova c. Eslovaquia* (JUR 2007\298821)
- STEDH de 13 mayo de 2008, *Caso McCann c. Reino Unido* (TEDH 2008\30)
- STEDH de 15 de enero de 2009, *Caso Cosic contra Croacia* (JUR 2009\11685)
- STEDH de 28 de abril de 2009, *Caso Rasmussen c. Polonia* (JUR 2009\186371)
- STEDH de 28 de julio de 2009, *Caso Olaru y otros c. Moldavia* (JUR 2009\338774)
- STEDH de 15 septiembre 2009, *Caso Amato Gauci c. Malta* (JUR 2009\388492)
- STEDH de 21 de septiembre de 2010, *Caso Kay y otros c. Reino Unido* (JUR 2010\324940)
- STEDH de 17 de abril de 2012, *Caso Grudić c. Serbia* (JUR 2012\135797)
- STEDH de 14 de mayo de 2013, *Caso N.K.M. c. Hungría* (TEDH 2013\54)
- STEDH de 2 de julio de 2013, *Caso R. Sz. c. Hungría* (JUR 2013\219214)
- STEDH de 28 de enero de 2014, *Caso Bittó y otros c. Eslovaquia* (JUR 2014\22351)
- STEDH de 3 julio 2014, *Caso R & L, S.R.O. y Otros c. República Checa* (JUR 2014\179516)
- STEDH de 20 octubre 2016, *Caso Vinniyshuk c. Ucrania* (JUR 2016\244285)
- STEDH de 23 marzo 2021, *Caso Ghailan y Otros contra España* (TEDH 2021\41)

STEDH de 12 enero 2023 (5.^a), *Caso Pařízek c. República Checa* (TEDH 2023\3)

STEDH de 11 abril 2023, *Caso Simonova c. Bulgaria* (JUR 2023\159142),

STEDH de 18 abril 2023, *Caso Debono y Dimech c. Malta* (JUR 2023\167996)

STEDH de 5 de octubre de 2023, *Caso Andrzej Ruciński c. Polonia* (TEDH 2023\79)

STEDH de 16 enero 2024, *Caso NAFORNIȚA c. Moldavia* (JUR 2024\14389)

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

STJUE de 14 de mayo de 1974, *Caso Nold* (ECLI:EU:C:1974:51)

STJUE de 13 de diciembre de 1979, *Caso Hauer* (ECLI:EU:C:1979:290)

STJUE de 19 de junio de 1980, *Caso Testa, Maggio y Vitale*

STJUE de 11 de julio de 1989, *Caso Schröder* (ECLI:EU:C:1989:303)

STJUE de 13 de julio de 1989, *Caso Wachauf* (ECLI:EU:C:1989:321)

STJUE de 14 de marzo de 2013, *Caso Catalunya* (ECLI:EU:C:2013:164)

STJUE de 30 de mayo de 2013, *Caso Asbeek Brusse v. Man Garabito* (ECLI:EU:C:2013:341)

STJUE de 10 de septiembre de 2014, *Caso Monika Kusionová v. Smart Capital* (ECLI:EU:C:2014:2189)

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

STC 11/1981, de 8 de abril (*BOE* núm. 99, de 25.04.1981)

ATC 130/81, de 2 de diciembre (ECLI:ES:TC:1981:130A)

ATC 356/83, de 20 de julio (ECLI:ES:TC:1983:356A)

ATC 552/83, de 16 de noviembre (ECLI:ES:TC:1983:552A)

STC 83/1984, de 24 de julio (*BOE* núm. 203, de 24.08.1984)

ATC 359/85, de 13 de marzo (ECLI:ES:TC:1985:359A)

STC 37/1987, de 26 de marzo (*BOE* núm. 89, de 14.04.1987)

STC 65/1987, de 21 de mayo (*BOE* núm. 137, de 09.06.1987)

STC 149/1987, de 30 de septiembre (*BOE* núm. 251, de 20.10.1987)

STC 152/1988, de 20 de julio (*BOE* núm. 203, de 24.08.1988)

STC 227/1988, de 29 de noviembre (*BOE* núm. 307, de 23.12.1988)

STC 113/1989, de 22 de junio (*BOE* núm. 175, de 24.07.1989)

STC 178/1989, de 2 de noviembre (*BOE* núm. 290, de 04.12.1989)

STC 66/1991, de 22 de marzo (*BOE* núm. 98, de 24.04.1991)

STC 149/1991, de 4 de julio (*BOE* núm. 180, de 29.07.1991)

STC 85/1992, de 8 de junio (*BOE* núm. 157, de 01.07.1992)

STC 222/1992, de 11 de diciembre (*BOE* núm. 16, de 10.01.1993)

STC 111/1993, de 25 de marzo (*BOE* núm. 100, de 27.04.1993)

STC 89/1994, de 17 de marzo (*BOE* núm. 89, de 14.04.1994)

STC 332/1994, de 19 de diciembre (*BOE* núm. 19, de 23.01.1994)

STC 59/1995, de 17 de marzo (*BOE* núm. 98, de 25.04.1993)
STC 66/1995, de 8 de mayo (*BOE* núm. 140, de 13.06.1995)
STC 55/1996, de 28 de marzo (*BOE* núm. 102, de 27.04.1996)
STC 61/1997, de 20 de marzo (*BOE* núm. 99, de 25.04.1997)
STC 161/1997, de 2 de octubre (*BOE* núm. 260, de 30.10.1997)
STC 53/2002, de 27 de febrero (*BOE* núm. 80, de 03.04.1995)
STC 204/2004, de 18 de noviembre (*BOE* núm. 306, de 21.12.2004)
STC 48/2005, de 3 de marzo (*BOE* núm. 81, de 05.04.2005)
STC 89/2006, de 27 de marzo (*BOE* núm. 106, de 04.05.2006)
STS 112/2006, de 5 de abril (*BOE* núm. 110, de 09.05.2006)
STC 236/2007, de 7 de noviembre (*BOE* núm. 295, de 10.12.2007)
STS 7/2010, de 27 de abril (*BOE* núm. 129, de 27.05.2010)
STC 198/2012, de 6 de noviembre (*BOE* núm. 286, de 28.11.2012)
STS 141/2014, de 11 de septiembre (*BOE* núm. 243, de 07.10.2014)
STC 93/2015, de 14 de mayo (*BOE* núm. 146, de 19.06.2015)
STC 154/2015, de 9 de julio (*BOE* núm. 194, de 14.08.2015)
STC 93/2015, de 14 de mayo (*BOE* núm. 146, de 19.06.2015)
STC 95/2017, de 6 de julio (*BOE* núm. 191, de 11.08.2017)
STC 16/2018, de 22 de febrero (*BOE* núm. 72, de 23.03.2018)
STC 32/2018, de 12 de abril (*BOE* núm. 124, de 22.05.2018)
STC 43/2018, de 26 de abril (*BOE* núm. 130, de 29.05.2018)
STC 45/2018, de 26 de abril (*BOE* núm. 130, de 29.05.2018)
STC 80/2018, de 5 de julio (*BOE* núm. 189, de 06.08.2018)
STC 97/2018, de 19 de septiembre (*BOE* núm. 247, de 12.10.2018)
STC 102/2018, de 4 de octubre (*BOE* núm. 264, de 01.11.2018),
STC 106/2018, de 4 de octubre (*BOE* núm. 264, de 01.11.2018)
STC 13/2019, de 31 de enero (*BOE* núm. 46, de 22.02.2019)
STC 132/2019, de 13 de noviembre (*BOE* núm. 304, de 19.12.2019)
STC 65/2020, de 18 de junio (*BOE* núm. 196, de 18.07.2020)
STC 16/2021, de 28 de enero (*BOE* núm. 46, de 23.02.2021)
STC 112/2021, de 13 de mayo (*BOE* núm. 142, de 15.06.2021)
STC 37/2022, de 10 de marzo (*BOE* núm. 84, de 08.04.2022)
STC 57/2022, de 7 de abril (*BOE* núm. 113, de 12.05.2022)
STC 118/2022, de 29 de septiembre (*BOE* núm. 262, de 01.11.2022)
STC 8/2023, de 22 de febrero (*BOE* núm. 77, de 31.03.2023)
STC 9/2023, de 22 de febrero (*BOE* núm. 77, de 31.03.2023)
STS 15/2023, de 7 de marzo (*BOE* núm. 89, de 14.04.2023)
STC 79/2024, de 21 de mayo (*BOE* núm. 152, de 24.06.2024)

TRIBUNAL SUPREMO

STS de 16 de junio de 1998 (RJ 1998\6149)
STS de 27 de abril de 1999 (RJ 1999\4600)
STS de 3 de diciembre de 2014 (RJ\2014\6502)
STS de 15 de junio de 2018 (RJ 2018\2453)
STS de 29 de noviembre de 2023 (RJ 2023\6107)
STS de 27 de noviembre de 2023 (RJ\2023\6109)
STS de 29 de noviembre de 2023 (RJ\2023\6107)
STS de 24 de enero de 2024 (JUR\2024\31833)
STS de 29 de enero de 2024 (JUR\2024\39513)
STS de 30 de enero de 2024 (JUR\2024\37564)
STS de 3 de octubre de 2024 (JUR\2024\369472)
STS de 3 de octubre de 2024 (JUR\2024\369473)

TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA

STSJ de Cataluña 74/2018, de 13 de septiembre (RJ 2018\6125)

**DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD JURÍDICA
Y FE PÚBLICA**

RDGSJFP de 5 abril de 2020 (RJ 2020\3018)
RDGSJFP de 16 junio de 2020 (RJ 2020\3393)
RDGSJFP de 5 de noviembre de 2020 (RJ 2020\5480)
RDGSJFP de 16 de octubre de 2020 (RJ 2020\4307)
RDGSJFP de 22 de enero de 2021 (RJ 2021\222)
RDGSJFP de 15 enero de 2021 (RJ 2021\216)
RDGSJFP de 15 de enero de 2021 (RJ 2021\222)
RDGSJFP de 8 de junio de 2021 (RJ 2021\3899)
RDGSJFP de 22 de junio de 2022 (RJ 2022\5172)
RDGSJFP de 7 de noviembre de 2022 (RJ 2023\5385)
RDGSJFP de 21 de diciembre de 2023 (RJ 2023\547)
RDGSJFP de 6 marzo de 2023 (RJ 2023\1619)

**DIRECCIÓN GENERAL DE DERECHO
Y ENTIDADES JURÍDICAS DE CATALUÑA**

RDGDEJ JUS/2426/2014, de 14 de octubre (*DOGC* 05.11.2014)
RDGDEJ JUS/105/2015, de 7 de enero (*DOGC* 05.02.2015)
RDGDEJ JUS/1726/2015, de 14 de julio (*DOGC* 31.07.2015)

RDGDEJ JUS/2448/2016, de 25 de octubre

RDGDEJ JUS/167/2017 de 25 de enero

RDGDEJ JUS/1784/2018, de 20 de julio

TRIBUNAL FEDERAL ALEMÁN

Resolución de 18 de julio de 2019 (ECLI:DE:BVerfG:2019:lk20190718.1b
v1000118)

