



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

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

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro de este Tribunal el día 23 de agosto de 2023, el procurador de los tribunales don Manuel Sánchez-Puelles y González-Carvajal, actuando en nombre y representación de ciento treinta y seis diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, interpuso, con la firma como comisionado de don Jaime Eduardo de Olano Vela, recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 15.1 b), c), d) y e), 16.1 d), 18.2, 18.3, 18.4, 27.1, 27.3, 28.1 b), c) y d), 29.2, 31.1, 31.2, disposición adicional tercera, disposición final primera tres, disposición final cuarta, disposición final quinta dos y disposición final quinta seis de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Esta Ley fue publicada en el “Boletín Oficial del Estado” núm. 124, de 25 de mayo de 2023.

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

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

Finalmente, a los anteriores motivos se añaden otros de índole sustantiva, como son los relativos a la vulneración del derecho de propiedad (art. 33 CE) que se atribuye a la disposición final primera tres de la Ley, y la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) que se imputa a la disposición final quinta dos y seis de la Ley.

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

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

Señalan, con cita de las SSTC 61/1997, de 20 de marzo, y 164/2001, de 11 de julio, que el precepto impugnado no es amparable en los títulos competenciales exclusivos del Estado ex art. 149.1.1 y 13 CE. En cuanto al primero, por cuanto no se pretende la delimitación de las facultades del derecho de propiedad, ni el establecimiento de posiciones jurídicas esenciales sobre el contenido y ejercicio del derecho, sin que el Estado, en virtud del art. 149.1.1 CE pueda configurar el modelo de urbanismo que la comunidad autónoma en ejercicio de sus

competencias pretenda diseñar, como tampoco definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales; en cuanto al segundo, por cuanto la regulación contenida en el precepto impugnado no supone ni contiene líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, al no implicar la aplicación de medidas de fomento y promoción de la construcción como sector económico relevante para la economía ni estar destinada a la promoción del empleo ni tener relevancia sobre él. En definitiva, sostienen, lo que se pretende a través de este precepto es efectuar una orientación del diseño urbanístico de las ciudades.

b) En relación con el art. 15.1.c), se afirma en la demanda que la regulación establecida por este precepto elimina cualquier margen de actuación de las comunidades autónomas sobre las reservas de suelo ya efectuadas para vivienda sujeta a un régimen de protección pública, impidiéndoles modificar su calificación de tal, petrificando la norma autonómica correspondiente, lo que, a su juicio, constituye una injerencia directa y frontal sobre el sentido y contenido de la normativa autonómica en materia de urbanismo y ordenación del territorio, que no cabe entender encuadrado en el art. 149.1.1 CE dado que no establece un estatuto de la propiedad urbana, no delimita las facultades propias del derecho a la propiedad urbana, ni fija condiciones que guarden una estrecha relación directa e inmediata con los derechos reconocidos por la Constitución.

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

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

intereses supramunicipales cuya tutela o promoción corresponda al Estado, dado que mediante esta regulación se invade la competencia autonómica en materia de urbanismo.

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

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

e) Respecto de la impugnación del art. 16.1.d), el precepto en cuestión, señalan los impugnantes, establece una calificación permanente de las viviendas protegidas cuando se ubiquen sobre suelos destinados a algún régimen de protección pública, en tanto que, de no estar ubicadas en dichos suelos, la calificación permanente puede exceptuarse, de existir causa justificada y motivada. Al respecto, se argumenta en el recurso que la doctrina constitucional faculta al Estado a que, al amparo del art. 149.1.13 CE, pueda establecer un plan de ayudas para fomentar y promover el acceso a la vivienda y, en el marco de dicho plan, pueda establecer una calificación permanente o sujeta a plazos prolongados de duración, pero lo que no ampara dicho título competencial, a juicio de los recurrentes, es la imposición, como haría el precepto cuestionado, de una calificación permanente o sujeta a prolongados períodos de duración, salvo

excepcionales y motivadas circunstancias, sobre todas las viviendas protegidas, y con independencia de cuál sea la administración pública que ejerza la acción de fomento del derecho a la vivienda. Así, reiteran, el precepto vulneraría la competencia de las comunidades autónomas en materia de vivienda al no encontrar acomodo en la competencia exclusiva del Estado en la fijación de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, pues el art. 149.1.13 CE ampara disposiciones estatales con incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, debiendo ser interpretado dicho título competencial de forma estricta cuando concurra con una materia o un título competencial más específico, citando, a tal efecto, la STC 21/1999, de 25 de febrero.

f) En lo atinente al art. 18 en sus apartados 2º, 3º y 4º y a la disposición adicional tercera, se aduce en la demanda que el referido precepto, con objeto de regular la declaración de las denominadas “zonas de mercado residencial tensionado”, fija en los apartados cuestionados las reglas a las que ha de sujetarse tal declaración, en tanto que la disposición adicional tercera prevé la revisión cada tres años de los criterios establecidos en el art. 18.3 para la declaración de una zona como de mercado tensionado. Partiendo de lo anterior, consideran los recurrentes que esta declaración de una zona como de mercado tensionado no se regula en la Ley impugnada con la finalidad de “orientar las actuaciones públicas en materia de vivienda”, en contra de lo establecido en el apartado 1º del artículo examinado, sino que conlleva la aplicación de consecuencias jurídicas recogidas en otros preceptos de la Ley -se citan los arts. 18.5, 19, 20, 24, 25.4, 31, disposición adicional segunda, disposición final primera y disposición final segunda-, que, ya se trate de medidas que afecten al derecho de propiedad (art. 33 CE), como de medidas de promoción del derecho a la vivienda, carecen de cobertura competencial dado que, en cuanto a las primeras, las condiciones básicas a las que se refiere el art. 149.1.1 CE hacen referencia al contenido primario del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales, debiendo tratarse de condiciones imprescindibles o necesarias para garantizar la igualdad, no pudiendo consistir en una igualdad formal absoluta; en tanto que, respecto de las segundas, invocando la STC 152/1998, de 20 de julio, el Estado no está legitimado para fomentar cualquier actividad en materia de vivienda, regulándola directamente, sino en tanto y en cuanto las medidas de fomento se justifiquen por razón de sus atribuciones sobre las bases de la planificación y la coordinación de la actividad económica, no siendo el caso de las medidas cuestionadas, al justificarse su pertinencia en la exposición de motivos de la Ley para “favorecer el equilibrio entre la oferta de vivienda y la necesidad de residencia habitual”.

Sostienen igualmente los impugnantes que el referido artículo 18, en sus apartados 2º, 3º y 4º, establece una serie de reglas procedimentales con un grado de detalle máximo que excede

asimismo la competencia del Estado en materia de procedimiento administrativo común, en virtud del art. 149.1.18 CE. Con tal fundamento, se alega que, de acuerdo con la doctrina constitucional que citan, las bases del procedimiento administrativo común no pueden alcanzar un grado tal de detalle que prácticamente impidan la adopción por parte de las comunidades autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo (STC 130/2013, de 4 de junio), siendo la competencia para establecer el régimen de los procedimientos administrativos especiales aplicable a las diversas formas de la actividad administrativa *ratione materiae*, conexas a las que, respectivamente, el Estado o las comunidades autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la administración (STC 227/1988, de 29 de noviembre), por lo que cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una comunidad autónoma, a ésta le corresponde también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla (STC 33/2018, de 12 de abril).

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

En cuanto a los preceptos relativos a la aludida composición (arts. 27.1 y 27.3), se alega que imponen normas que suponen una extralimitación de la competencia exclusiva del Estado para la determinación de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y vulneran la competencia de las comunidades autónomas en materia de urbanismo, remitiéndose a lo declarado en la STC 61/1997, de 20 de marzo, en que, según afirman, se determinó que la concreción con carácter básico de los bienes que integran el patrimonio público del suelo no responde de forma inmediata y directa a la planificación general de la actividad económica, sino que constituye una regulación detallada que ha de quedar a la libre configuración de las comunidades autónomas, sin que quepa apreciar la concurrencia de ningún otro título competencial a favor del Estado.

En desarrollo de ello, se argumenta que el art. 27.1, al emplear el término “al menos” en la regulación de la composición de los parques públicos de viviendas, impone que cualquier parque público de viviendas de una comunidad autónoma deba estar compuesto necesariamente por los bienes fijados en él. En tanto que la extralimitación en que se incurre en el art. 27.3, que regula el destino de los ingresos procedentes de las sanciones impuestas por el incumplimiento de la función social de la propiedad como de los derivados de la gestión y, en su caso, enajenación de bienes patrimoniales de los parques públicos de viviendas, se aprecia en la

exposición de motivos de la Ley, al expresarse que la finalidad de esta regulación es “evitar que vuelvan a repetirse indebidas enajenaciones del parque público de vivienda, y se establece un patrimonio separado en que los ingresos obtenidos deberán destinarse siempre a la creación, ampliación, rehabilitación o mejora de los parques públicos de vivienda”, considerando los impugnantes que dicha aseveración pone de relieve el desacuerdo político del Estado con la gestión autonómica del parque público de viviendas, pretendiendo su corrección y condicionamiento mediante la regulación del Estado en una materia en la que carece de competencia.

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

Respecto de los artículos referidos a la gestión de los parques públicos de viviendas [arts. 28.1. b), c), d) y 29.2], se señala que los denominados “criterios orientadores en la gestión de los parques públicos de vivienda que regula el art. 28.1 constituyen verdaderas obligaciones e imposiciones a las comunidades autónomas, carácter impositivo que se deduce también del art. 29.2 que, al regular el “destino de los parques públicos de vivienda”, impone una única forma de uso y disfrute de los bienes integrados en los parques públicos: alquiler, cesión de uso o tenencia temporal. Por ello, se sostiene en la demanda, los preceptos examinados no encuentran cabida, de nuevo, en los títulos competenciales 1 y 13 del art. 149.1 CE, al establecer un régimen jurídico cerrado y exhaustivo de los bienes integrados en los patrimonios públicos de vivienda, imponiendo a las comunidades autónomas reglas concretas sobre su administración, gestión y disposición. Así, se afirma que la controvertida regulación establecida en dichos preceptos, ni tiene incidencia directa e inmediata en la actividad económica o finalidad de coordinar la planificación económica general, ni se limita al establecimiento de una garantía básica del derecho a disfrutar de una vivienda digna, sino que absorbe y asume una

regulación concreta de una determinada opción de la gestión y disposición de los bienes de los parques públicos de vivienda.

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

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

Por otro lado, respecto del exceso en que se incurriría en relación con las bases de las obligaciones contractuales, con fundamento en lo expresado por este Tribunal en la ya citada STC 132/2019, de 13 de noviembre, aducen los demandantes que el art. 149.1.8 CE en

este punto alude a la competencia exclusiva del Estado en lo que se refiere al núcleo esencial de la estructura de los contratos y a los principios que deben informar su regulación, pero no así para regular concreta y detalladamente un determinado tipo contractual. Por ello, considera que la regulación contenida en el art. 31.1 y 2 de la Ley incurre en el mencionado exceso por no referirse a los principios desarrollados en los Títulos I y II del Libro IV del Código Civil, ni resulta esencial para preservar una estructura de relaciones contractuales con idéntica lógica interna, sino que se trata de regular obligaciones precontractuales exclusivamente atinentes al contrato de compraventa.

i) Es objeto también de reparo de constitucionalidad, en este caso por estimar lesionado el derecho de propiedad (art. 33 CE), la disposición final primera tres que, bajo la rúbrica “medidas de contención de precios en la regulación de los contratos de arrendamiento de vivienda”, añade al artículo 17 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos, dos nuevos apartados, 6 y 7, dirigiendo los recurrentes su queja únicamente contra el apartado 7.

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

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

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

En línea con lo expuesto, con remisión a la doctrina constitucional en que se apoyan, aducen que la delimitación del contenido esencial del derecho de propiedad no puede suponer

una absoluta libertad del poder público que llegue a anular la utilidad meramente individual del derecho, de modo que el límite se encontrará en no sobrepasar las barreras más allá de las cuales el derecho dominical y las facultades de disponibilidad que supone resulte reconocible en cada momento histórico y en la posibilidad efectiva de realizar el derecho.

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

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

j) Por último, dirigen los recurrentes su censura de constitucionalidad contra la disposición final quinta, apartados dos y seis, de la Ley, que modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, en el sentido de introducir dos nuevos apartados -6 y 7- al art. 439 y añadir un nuevo art. 655 bis, respectivamente. En ambos casos se entiende lesionado el

derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), aunque en vertientes distintas; así, correlativamente, el derecho de acceso al proceso y el derecho a la ejecución de resoluciones judiciales firmes.

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

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

Por otro lado, conforme argumentan los recurrentes, el nuevo apartado 7º exige igualmente para la admisión de la demanda de un gran tenedor, en los mismos supuestos

reseñados antes del ámbito del juicio verbal, y cuando la vivienda esté ocupada por una persona en situación de vulnerabilidad económica, que se acredite que la parte actora se ha sometido al procedimiento de conciliación o intermediación que, a tal efecto, establezcan las administraciones públicas competentes. Consideran los impugnantes que, aunque el precepto prevé que este requisito puede acreditarse mediante declaración responsable, nuevamente esta posibilidad solo se prevé cuando la solicitud dirigida a los servicios autonómicos o locales competentes no ha sido atendida o no hayan sido iniciados los trámites correspondientes, en los respectivos plazos que se indica, por lo que no se contempla el caso en que sí se han iniciado dichos trámites.

Tales exigencias, consideran en síntesis los recurrentes, lesionan el derecho de acceso al proceso al haber entendido este Tribunal (STC 114/1992, de 14 de septiembre) que el derecho reconocido en el art. 24.1 CE puede verse conculcado por aquellas normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador.

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

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

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

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

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

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

Concluyen, en definitiva, que las exigencias procesales, objeto de controversia, resultan desproporcionadas e irrazonables pues la vulnerabilidad de la parte ejecutada puede acreditarse en el trámite de justificación de la situación posesoria ya previsto en el art. 661 de la Ley de enjuiciamiento civil, en tanto que el nuevo trámite de intermediación o conciliación es ajeno a

cualquier intento de evitación del proceso y solo persigue facilitar el ejercicio de las competencias de protección social y vivienda que pueden ejercitarse con la misma celeridad y eficacia con la simple comunicación del ocupante de la vivienda una vez que se le informa del procedimiento de ejecución *ex art.* 661 de la ley de enjuiciamiento civil, o una vez que el órgano jurisdiccional que tramita el procedimiento de ejecución tuviera conocimiento de la posible situación de vulnerabilidad previa manifestación del ocupante.

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

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

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

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

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

En primer término, tras exponer el objeto y finalidad perseguida por la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, y analizar los títulos competenciales considerados en conflicto, la Abogacía del Estado, tomando en consideración el carácter eminentemente competencial de la controversia, parte de la premisa, desarrollada después, de



que la Ley impugnada no incurre en la invasión competencial que se le imputa al no impedir el ejercicio de las competencias en materia de política de vivienda de las comunidades autónomas, sino que su función es la de establecer las condiciones básicas del ejercicio de los derechos a la propiedad y a la vivienda, vinculado a la planificación de la actividad económica y a la vertiente social del derecho de propiedad, al no ser éste absoluto sino subordinado a su función social (art. 33.2 CE).

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

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

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

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

c) En relación con la impugnación del apartado d) del mismo precepto, el abogado del Estado señala que la fijación por este precepto de un mínimo de 50% de vivienda pública

necesariamente destinada al alquiler “*es solamente criticado por la CAM no por su existencia sino porque lo considera muy elevado sin aportar dato alguno que determine por qué tal porcentaje limita las opciones de política legislativa de la CAM (Sic.)*”, remitiéndose, para dar respuesta a ello, a lo declarado por este Tribunal en la STC 141/2014, de 11 de septiembre, en el sentido de validarse la fijación de porcentajes en la legislación básica en el marco de la planificación general económica y corresponderse con las necesidades de la sociedad española, tal y como se describiría en la exposición de motivos de la Ley.

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

e) El abogado del Estado da respuesta, a continuación, a la censura dirigida contra el art. 16.1.d) de la Ley. En su opinión, el sometimiento a un régimen de protección pública permanente, que dispone este precepto respecto de viviendas protegidas que se promuevan sobre suelos cuyo destino sea el de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, excluyendo su descalificación, en tanto se mantenga la calificación de dicho suelo, fija unos principios de actuación en materia de vivienda protegida que no excluyen un amplio campo de decisión por parte de las comunidades autónomas. En este sentido, señala, son las comunidades autónomas las que, en el marco del art. 20.1.b) TRLSRU, deciden la promoción de viviendas protegidas en el suelo que ellas han decidido reservar a este tipo de viviendas, teniendo en cuenta que la prohibición de descalificación solo se mantiene mientras se mantenga la calificación del suelo que pueden descalificar las comunidades autónomas siempre que así se justifique [art. 15.1.c)]. Por todo ello, considera que la regulación contenida en el art. 16.1.d)

claramente se ubica en el ámbito de la planificación económica de mínimos *ex art.* 149.1.13 CE en atención a la finalidad de promover la vivienda protegida para atender la demanda social con un amplio margen de actuación de las comunidades autónomas.

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

En este sentido, se señala la concurrencia, nuevamente, de los títulos competenciales reiteradamente citados -1 y 13 del art. 149.1 CE- al tratarse de establecer un régimen común, en su vertiente procedimental, que condiciona el derecho de propiedad, el derecho a la vivienda, con una indudable repercusión económica; el establecimiento de estos trámites comunes concluye, es necesario para garantizar la igualdad en el ejercicio de estos derechos.

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

g) Se analiza, tras ello, el cuestionamiento efectuado a los arts. 27.1, 27.3, 28.1.b), c) y d) y 29.2. Al respecto, siguiendo la sistemática empleada por los demandantes, se sostiene que los apartados impugnados del art. 27, referidos a la composición obligatoria de los parques públicos de vivienda, son expresión del art. 149.1.1 CE en cuanto constituye una condición básica para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos invocados, como igualmente tienen incidencia en el sector económico tal y como se pone de relieve en la exposición de motivos de la Ley, tratándose, por ello, de medidas también subsumibles en el art. 149.1.13 CE, de conformidad con la doctrina contenida en la STC 152/1988, de 20 de julio, en que se apoya.

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

En lo referido al art. 27.3, se contesta a la queja de los recurrentes afirmando que dicho precepto, efectivamente, obliga a otorgar un destino finalista a los ingresos procedentes de las sanciones impuestas por el incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda, y de los procedentes de la gestión y enajenación de los bienes patrimoniales que formen parte del parque público de vivienda, sin que, en cuanto a las sanciones económicas de carácter autonómico, la previsión legal cuestionada incida en su titularidad, por ser incontestable, sino en su finalidad, en el sentido de tener que destinarse a los parques públicos de vivienda a los efectos de garantizar su sostenibilidad.

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

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

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

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

j) Para concluir, se da contestación a la impugnación afectante a la disposición final quinta dos y seis de la Ley.

Con respecto al apartado dos, la Abogacía del Estado señala que nos hallamos, no ante obstáculos, sino ante el establecimiento de requisitos adecuados o en la línea de los objetivos perseguidos por el legislador dentro de su margen de libertad ordenadora de las realidades sociales que disciplina, tratándose en este caso de una reforma política en aras de una mayor protección de la parte arrendataria, lo cual es una finalidad de acuerdo con la configuración

legal del derecho a una vivienda digna (art. 47 CE) o de la protección integral de la familia (art. 39 CE), para lo cual el disponer de una vivienda es un aspecto imprescindible en una situación social de gran dificultad para ello. En este sentido, incide, la declaración responsable prevista en la nueva redacción dada a los apartados 6 y 7 del art. 439 de la Ley de enjuiciamiento civil “lo que trata es de evitar o hacer más sencillo el *a priori* trámite de expedición de certificación con los posibles problemas de gestión a los que el Grupo parlamentario recurrente apunta”.

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Fundamentos jurídicos

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

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

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

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

2. *Consideraciones previas*

A) Delimitación del objeto del recurso

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (en adelante Ley 12/2023) ha sido ya objeto de examen por este tribunal en la STC 79/2024, de 21 de mayo, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad núm. 5491-2023 interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Al igual que hicimos constar entonces [FJ 2 A)], desde su aprobación, la Ley 12/2023 solo ha sufrido modificaciones en su disposición transitoria tercera, que en nada afectan tampoco al objeto de este recurso.

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

a) El presente recurso impugna artículos y previsiones que ya han sido declarados inconstitucionales y nulos por la STC 79/2024. Así ocurre con el art. 16, el tercer párrafo del art. 27.1 y el art. 27.3 de la Ley. De acuerdo con la doctrina constitucional [por todas, la STC 107/2017, FJ 2 a), y las allí citadas], la expulsión del ordenamiento jurídico de estos artículos y/o previsiones determina la pérdida sobrevenida de objeto de las impugnaciones correspondientes. En consecuencia, no serán en esta sentencia objeto de análisis las quejas atinentes al art. 16.1.d) al haberse declarado inconstitucional y nulo la totalidad del art. 16; al art. 27.1 en la medida en que el cuestionamiento que efectúan aquí los recurrentes se centra exclusivamente en el párrafo 3º que fue declarado inconstitucional y nulo; y al art. 27.3 de la Ley, también anulado.

b) Asimismo, se plantean también quejas coincidentes en relación con artículos o incisos de éstos cuya declaración de inconstitucionalidad no fue acogida por este tribunal en la STC 79/2024, desestimándose la impugnación correspondiente relativa al exceso competencial en que, a juicio de la comunidad autónoma recurrente, incurría el Estado por indebido uso del art. 149.1.1 y 13 CE. Es el caso de los arts. 15.1.e), 18 apartados 2º a 4º, 28, 29, y la disposición adicional tercera de la Ley. En estos casos, la doctrina allí establecida (FFJJ 3 a 9) es igualmente aplicable al presente recurso, por lo que de conformidad con la misma se han de entender desestimadas por remisión las tachas de inconstitucionalidad formuladas aquí contra los arts. 15.1.e), 18.2, 18.3, 18.4, 28.1 b), c) y d), 29.2 y la disposición adicional tercera de la Ley.

c) Consideración especial merece la disposición final cuarta de la Ley 12/2023, que la demanda dice también impugnar y cuya inconstitucionalidad por razones competenciales fue descartada en la STC 79/2024 [FJ 7 B) c)]. Ello porque en realidad los recurrentes no han dirigido cuestionamiento singularizado contra la misma, ni de índole competencial ni material.

En efecto, la demanda únicamente hace referencia a ella a la hora de argumentar la queja dirigida contra el art. 15.1 de la Ley en sus letras c) y d) por el hecho de que ambas aluden al art. 20.1 b) del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (en adelante, TRLSRU) modificado, a su vez, por la referida disposición final cuarta, pero nada se cuestiona sobre esta disposición sino solo sobre el mencionado art. 15.1 c) y d). Así las cosas, no existiendo una argumentación mínima que permita sustentar un razonamiento específico relativo a una aparente queja dirigida contra aquélla, no entraremos en el examen de esta concreta impugnación, que realmente no es tal.

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

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

B) Orden de examen

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

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

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

b) Art. 31.1 y 31.2, por posible extralimitación en el uso del art. 149.1.8 CE -competencia exclusiva estatal sobre legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las comunidades autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan, y en todo caso, sobre las bases de las obligaciones contractuales-.

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

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

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

A) Objeto y posiciones de las partes

a) La primera impugnación a analizar es la que afecta al art. 15.1 en sus letras b), c) y d). Este precepto, ubicado en el Título II de la Ley - “Acción de los poderes públicos en materia de vivienda”- y en su Capítulo I -“Principios generales de la actuación pública en materia de vivienda”-, tiene el contenido siguiente:

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

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

[...]

b) Con la finalidad de adaptar la vivienda a la demanda y facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada, la ordenación territorial y urbanística promoverá la aplicación de tipologías edificatorias y de modalidades de viviendas y alojamientos que se adapten a las diferentes formas de convivencia, habitación y a las exigencias del ciclo

de vida de los hogares, atendiendo, en su caso, a la casuística del medio rural. Estas actuaciones podrán ser tanto de transformación urbanística como edificatorias, de acuerdo con el artículo 7 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

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

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

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

c) El abogado del Estado rechaza los vicios de inconstitucionalidad alegados, defendiendo que la regulación cuestionada resulta amparada en el art. 149.1.1 y/o 13 CE. A tal

efecto, señala que estamos ante directrices básicas que, en lo que hace a la letra b) tienen una finalidad meramente orientadora y de coordinación de la planificación en materia de vivienda en todo el territorio nacional. La previsión contenida en la letra c), por su parte, no agota el ámbito de actuación autonómico al permitir a las comunidades autónomas modificar la calificación de reserva que impone si se justifica su innecesariedad o imposibilidad sobrevenida. En relación con la letra d), invoca la STC 141/2014, de 11 de septiembre, argumentando que dicha sentencia valida la fijación de porcentajes en la legislación básica en el marco de la planificación general económica y que se corresponde con las necesidades de la sociedad española, tal como describe la exposición de motivos de la Ley.

B) Enjuiciamiento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

y de forma subsidiaria, una vulneración de la autonomía local reconocida en los arts. 137 y 140 CE. Analizaremos estas quejas de forma separada.

ii) El art. 15.1 c) de la Ley 12/2023 se dicta, tal y como indica su disposición final séptima, al amparo del art. 149.1.1 y 13 CE. Son los mismos títulos competenciales que en su momento avalaron la constitucionalidad de las medidas que hoy recoge el art. 20.1 b) TRLSRU, en la STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 8 A) b), en relación con el entonces vigente art. 10.1 b) de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. Ya entonces dijimos que la determinación de una reserva mínima del suelo de uso residencial para vivienda en régimen de protección pública no excedía del alcance legítimo de las bases del art. 149.1.13 CE, encontrando en él cobertura, entre otras razones, por tener una incidencia clara en la actividad económica como “líneas directrices, criterios globales de ordenación y acciones y medidas singulares necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación” de la vivienda como sector económico.

La norma complementaria, que el art. 15.1 c) de la Ley 12/2023 añade a dicho art. 20.1 b) TRLSRU, satisface igualmente el canon de constitucionalidad. Es evidente que la misma afecta a las competencias autonómicas en materia urbanística, pero lo hace el legislador estatal en genuino ejercicio de su competencia para establecer directrices y criterios globales de ordenación, en este caso la no reducción de la vivienda con protección pública en atención a las actuales circunstancias del mercado inmobiliario en España. Así lo señalamos también en la STC 79/2024, en concreto en el FJ 5 B) c) en relación con otro de los incisos del art. 15.1 de la Ley 12/2023, también construido sobre la referencia al art. 20.1 b) TRLSRU.

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

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

Para valorarla, debemos partir de que la autonomía local se configura, según nuestra doctrina [por todas, STC 105/2019, de 19 de septiembre, FJ 4 a)], como un principio

constitucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar. En relación con ello, como se señalaba recientemente en la STC 88/2024, de 5 de junio, FJ 6 b), “hemos tenido ocasión de indicar (STC 25/2024, FJ 5) que la Constitución no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado a los entes locales, permitiendo la autonomía local configuraciones legales diversas (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, y 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9)”. Tal y como estableció la STC 161/2019, de 12 de diciembre, FJ 10 a): «se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias (...) la autonomía local permite configuraciones legales diversas, como recuerda la STC 41/2016, FJ 11 b), cuando afirma que “al distribuir poder local, el Estado y las comunidades autónomas disponen de ‘libertad de configuración’, pero deben graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias [STC 154/2015, FJ 6 a), citando las SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, FJ 9; 51/2004, FJ 9; 95/2014, FJ 5; 57/2015, FJ 6, y 92/2015, FJ 4]”».

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

Es incuestionable que la disposición recurrida tiene clara incidencia en un ámbito propio del círculo de intereses de los municipios, al restringir su capacidad decisoria para ordenar con libertad los usos del suelo de su territorio, pero también ha quedado dicho en el apartado precedente de este fundamento jurídico que el Estado tiene competencia para incidir en esta materia desde el legítimo ejercicio de competencias transversales. Ello no es de extrañar, dado que “en el ámbito urbanístico municipal se proyecta una auténtica ‘imbricación de intereses diversos’ (STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 12), que se articula tanto mediante la intervención de Administraciones territoriales distintas del municipio, al que corresponde el protagonismo (...) como a través del establecimiento de determinaciones básicas de carácter territorial vinculantes para ese mismo planificador urbanístico municipal” [STC 57/2015, de 18 de marzo, FJ 17 a)].

En esta ocasión, la afección a la autonomía local se produce al ejercer el Estado la competencia del art. 149.1.13 CE. Y, a partir del análisis del precepto impugnado y el traslado

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

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

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

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

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

Como regla general, el primer inciso impone al legislador autonómico en materia de ordenación del territorio y urbanismo que, dentro del porcentaje de reserva de suelo destinado a vivienda sujeta a algún régimen de protección pública, de conformidad con el antes analizado

art. 20.1.b) TRLSRU, establezca el específico porcentaje de reserva que se destinará a algún régimen de protección pública de alquiler.

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

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

Ciertamente se trata de un porcentaje elevado, pero no puede decirse que impida la implementación de otros regímenes de protección pública a que puede estar sujeta la vivienda, como la tenencia en propiedad, alquiler con opción de compra, cesión de uso, concesión, así como otras alternativas o soluciones habitacionales, de muy variada naturaleza y características, como pudiera ser aquellas de carácter más transitorio y urgente encaminadas a satisfacer mínimamente la necesidad de vivienda de los más vulnerables de la sociedad.

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

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

De nuevo, por otro lado, no cabe obviar la proyección económica del art. 15.1 d) y su consecuente encaje en el art. 149.1.13 CE. Como declaramos en la STC 79/2024, FJ 5 B) c), en referencia a la STC 141/2014, “Este tribunal ya ha declarado la constitucionalidad de previsiones legales estatales que imponen a otras administraciones establecer ciertas reservas de

suelo en pro de vivienda con algún tipo de intervención pública. Así, en relación a la actividad de planificación y a la regulación del art. 10.1 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 CE, por tener una incidencia clara en la actividad económica como ‘líneas directrices, criterios globales de ordenación y acciones y medidas singulares necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación’ de la vivienda como sector económico”; ello se basó en la idea, recogida en la citada STC 141/2014, FJ 8 A) b), y posteriormente reiterada en la STC 75/2018, FJ 6 A) “de que las viviendas protegidas han de actuar como factor regulador del mercado de la vivienda, persiguiendo la consecución en este ámbito de ciertos objetivos, económicos y sociales; señaladamente, el garantizar el acceso de ciertas capas de la población a una vivienda digna y lograr una moderación o contención de precios, especialmente en los periodos alcistas del ciclo económico, asegurando la existencia de una oferta de viviendas de protección pública que limite y compita con la oferta de vivienda libre. Se trata, por tanto, de una medida normativa que tiene una incidencia clara en la actividad económica.” Este mismo fundamento es el que late en el art. 15.1 d) que se cuestiona, de ahí que deba entenderse igualmente amparado en el art. 149.1.13 CE.

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

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

A) Objeto y posiciones de las partes

a) Procede examinar a continuación la impugnación que se dirige en este caso contra el art. 31 de la Ley en sus apartados 1º y 2º. El precepto en cuestión, situado en el Título IV de la Ley que lleva por epígrafe “Medidas de protección y transparencia en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda”, y en el Capítulo I de aquél, referido al “Régimen general de derechos, facultades y responsabilidades”, es del siguiente tenor:

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

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

a) Identificador 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 éste incluidos, así como las condiciones de financiación o pago que, en su caso, pudieran establecerse.

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

1.º Certificado o cédula de habitabilidad.

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

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

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

5.º Certificado de eficiencia energética de la vivienda.

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

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

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

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

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

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

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

b) Los diputados impugnantes sostienen que el precepto transcrito infringe el régimen constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, concretamente la previsión contenida en el art. 149.1.8 CE referida a la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las comunidades autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan, y en todo caso sobre las bases de las obligaciones contractuales. Esto porque consideran los recurrentes que el precepto impugnado no respeta la referida conservación, modificación y desarrollo por las comunidades autónomas de su derecho civil propio, excediéndose de lo que son las bases de las obligaciones contractuales. Se apoyan para ello en lo declarado por este tribunal en la STC 132/2019, de 13 de noviembre, y en la legislación foral navarra y catalana respecto a las obligaciones del vendedor.

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

B) Encuadramiento competencial y enjuiciamiento

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

El art. 31 de la Ley 12/2023 regula una información mínima que habrá de suministrarse a petición de quien esté interesado en la compra o arrendamiento de una vivienda. Tal información se refiere tanto a cuestiones propias del negocio jurídico (identificación de intervinientes y condiciones económicas) como de su objeto (características esenciales, condiciones de seguridad, salubridad y situación administrativa). Existen evidentes conexiones con el derecho a la vivienda (digna y adecuada), sobre todo en esta segunda parte, pero la regulación controvertida no puede encuadrarse con carácter principal en títulos relacionados con esta materia a efectos competenciales, toda vez que se trata de regular información precontractual necesaria para la formación de la voluntad negocial, garantizando la transparencia de la operación. La finalidad del precepto, claramente tuitiva del interesado en la compra o arrendamiento, por la asimetría de la disponibilidad de información sobre el inmueble, no impide, como no lo hizo por ejemplo en el caso examinado en la SSTC 37/2022, de 10 de marzo de 2022, que estemos ante una materia claramente civil. Tienen razón las partes al enmarcar los preceptos recurridos en el art. 149.1.8 CE, correspondiendo la competencia exclusiva para legislar en la materia al Estado.

Discrepan después en si debe entenderse como una mera cuestión civil del primer inciso del título competencial, que exige respetar garantías autonómicas de conservación, modificación y desarrollo respecto a los derechos forales o especiales, lo que para los recurrentes no se estaría produciendo; o bien en el segundo, en concreto dentro de la submateria

“bases de las obligaciones contractuales”, donde la competencia estatal es más amplia. Ciertamente, hemos dicho que “el sentido de esta segunda reserva competencial en favor del legislador estatal no es otro, pues, que el de delimitar un ámbito dentro del cual nunca podrá estimarse subsistente ni susceptible, por tanto, de conservación, modificación o desarrollo, Derecho civil especial o foral alguno” [STC 156/1993, de 6 de mayo, FJ 1 a)].

La doctrina constitucional sobre la interpretación del alcance y contenido del art. 149.1.8 CE y en particular sobre las bases de las obligaciones contractuales puede ser determinada por remisión, entre otras, a las SSTC 132/2019, de 13 de noviembre, FJ 6 y 157/2021, de 16 de septiembre, FJ 9 c). No obstante, en este caso resulta ocioso entrar en la disquisición planteada, toda vez que la misma Ley 12/2023 dispone, en el apartado cuarto de la misma disposición final séptima, no discutida por los recurrentes, que lo previsto en ella se aplicará sin perjuicio, entre otras cosas, de “las previsiones de los regímenes civiles, forales o especiales en el ámbito reservado a las mismas por el artículo 149.1.8 de la Constitución, allí donde existan”. Una vez establecido por este tribunal que materialmente los preceptos impugnados suponen legítimo ejercicio de las competencias estatales ex art. 149.1.8 CE, las competencias autonómicas que la demanda defiende al articular este motivo de queja, lejos de vulnerarse, quedan salvaguardadas directa y expresamente por el legislador estatal.

En consecuencia, debe desestimarse la impugnación de los arts. 31.2 y 31.2 de la Ley 12/2023.

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

A) Objeto y posiciones de las partes

a) La Ley 12/2023 es también impugnada por los recurrentes en su disposición final primera tres, que modifica el art. 17 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos (LAU), añadiendo dos nuevos apartados, 6 y 7. Concretamente, los recurrentes dirigen su tacha de inconstitucionalidad únicamente contra el nuevo apartado 7 del art. 17 LAU, en este caso, por estimar lesionado el derecho de propiedad ex art. 33 CE.

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

“7. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, en los contratos de arrendamiento de vivienda sujetos a la presente ley en los que el arrendador sea un gran tenedor de vivienda de acuerdo con la definición establecida en la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, y en los que el inmueble se ubique en una zona de mercado residencial tensionado dentro del periodo de vigencia de la declaración de la referida zona en los términos

dispuestos en la referida Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, la renta pactada al inicio del nuevo contrato no podrá exceder del límite máximo del precio aplicable conforme al sistema de índices de precios de referencia atendiendo a las condiciones y características de la vivienda arrendada y del edificio en que se ubique, pudiendo desarrollarse reglamentariamente las bases metodológicas de dicho sistema y los protocolos de colaboración e intercambio de datos con los sistemas de información estatales y autonómicos de aplicación.

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

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

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

B) Doctrina aplicable

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

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

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

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

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

pertenecer a este tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes a las sociedades democráticas cuando se trate de derechos constitucionales'. Determinación que, desde otro ángulo metodológico, no contradictorio ni incompatible con aquél, ha sido expresada también por este Tribunal como "aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección' (SSTC 11/1981, FJ 10 y 37/1987, FJ 2)."

A partir de esta doctrina general sobre el contenido esencial de los derechos constitucionales, proyectándola sobre el derecho a la propiedad privada, hemos afirmado que poniendo en estrecha conexión los tres apartados del art. 33, que revelan la naturaleza del derecho en su formulación constitucional, "la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también y al mismo tiempo, como un conjunto de derechos y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la comunidad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio está llamada a cumplir. Por ello, la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a este subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes" (SSTC 204/2004, FJ 5; 112/2006, FJ 10 y 168/2023, de 22 de noviembre, FJ 4).

En cuanto a la función y límites del legislador en relación con el contenido esencial de los derechos constitucionales y, en particular, del derecho de propiedad, hemos mantenido que "corresponde al legislador delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes, respetando siempre el contenido esencial del derecho, entendido como reconocibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como practicabilidad o posibilidad efectiva de realización del derecho, sin que las limitaciones y deberes que se impongan al propietario deban ir más allá de lo razonable" (SSTC 37/1987, FJ 2; 170/1989, FJ 8 b y 89/1994, FJ 4). "Incumbe, pues, al legislador, con los límites señalados, la competencia para delimitar el contenido de los derechos dominicales, lo que no supone, claro

ésta, una absoluta libertad en dicha delimitación que le permita anular la utilidad meramente individual del derecho o, lo que es lo mismo, el límite lo encontrará, a efectos de la aplicación del art. 33 CE, en el contenido esencial, esto es, en no sobrepasar las barreras más allá de las cuales el derecho dominical y las facultades de disponibilidad que supone resulte reconocible en cada momento histórico y en la posibilidad efectiva de realizar el derecho” [SSTC 170/1989, FJ 8 b) y 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5].

Finalmente, siguiendo esta senda, hemos recordado, asimismo, recientemente (SSTC 8/2023, FJ 9 y 168/2023, FJ 4) que “es obvio que la delimitación legal del contenido de los derechos patrimoniales o la introducción de nuevas limitaciones no pueden desconocer su contenido esencial, pues en tal caso no cabría hablar de una regulación general del derecho, sino de una privación o supresión del mismo que, aun cuando predicada por la norma de manera generalizada, se traduciría en un despojo de situaciones jurídicas individualizadas, no tolerado por la norma constitucional, salvo que medie la indemnización correspondiente”. “El legislador del derecho de propiedad, aparte del necesario respeto a su contenido esencial que predica el artículo 53.1 CE, de ‘los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del presente título’, no encuentra otro límite que el de no sobrepasar ‘el equilibrio justo’ o ‘relación razonable entre los medios empleados y la finalidad pretendida’ (por todas, asunto *James y otros c. Reino Unido*, de 21 de febrero de 1986, § 50), teniendo en cuenta que en las decisiones de índole social y económica se reconoce al legislador un amplio margen de apreciación sobre la necesidad, los fines y las consecuencias de sus disposiciones (*inter alia*, asuntos *James y otros c. Reino Unido*, de 21 de febrero de 1986, § 46; *ex Rey de Grecia y otros c. Grecia*, 23 de noviembre de 2000, § 87; *Broniowski c. Polonia*, 22 de junio de 2004, §149)” (SSTC 16/2018, de 22 de febrero, FJ 7, 32/2018, de 12 de abril, 112/2021, de 13 de mayo, FJ 6 y 168/2023, de 22 de noviembre, FJ 4).

Y en relación con el anterior argumento, también hemos declarado (STC 168/2023, FJ 5) que “para comprobar si se respeta la primera regla contenida en el art. 1 (protección de la propiedad) del Protocolo adicional al CEDH, [el TEDH] considera necesario comprobar si la injerencia en el derecho de propiedad ha respetado el justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y las de protección de los derechos fundamentales del individuo (STEDH *Sporrong y Lönnroth c. Suecia*, § 69). Dicho justo equilibrio se refleja en la estructura del art. 1 de la Convención en su conjunto y entraña la necesidad de una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin que se pretende alcanzar (STEDH *Beyeler c. Italia*, §114). Para comprobar si existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin que se pretende alcanzar con cualquier medidas aplicadas por el

Estado, incluidas medidas que privan a una persona de sus posesiones, el Tribunal Europeo considera también esencial determinar si con la ‘acción o inacción’ de la administración, la persona en cuestión tuvo que soportar una carga desproporcionada y excesiva (STEDH de 29 de marzo de 2011, asunto *Potomska y Potomski c. Polonia* § 65).”

C) Enjuiciamiento

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

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

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

La misma limitación se extiende también a propietarios que no tienen esa condición de grandes tenedores, por la cabal razón de que no existen arrendamientos previos sobre los que pueda aplicarse la regla del art. 17.6 LAU que opera para este tipo de propietarios con carácter general. Ese es el motivo por el que el legislador extiende a este segundo tipo de sujetos la norma de los grandes tenedores, con la cautela, eso sí, de que la limitación de rentas se hubiera justificado en la declaración de la zona tensionada en cuestión y se recoja en la resolución ministerial correspondiente. Tal previsión no existe para los grandes tenedores, siendo evidente,

por tanto, que el legislador no ignora la diferente situación de los propietarios a quienes se aplica cada párrafo del nuevo art. 17.7 LAU.

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

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

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

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

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

Por su parte, la disposición adicional primera de la Ley 12/2023 a que alude el apartado 1º de la nueva disposición transitoria séptima de la LAU, tiene por objeto la regulación de la “base de datos de contratos de arrendamiento de vivienda y refuerzo de la coordinación en la información sobre contratos de arrendamiento”, con el siguiente contenido:

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

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

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

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

“Disposición adicional segunda.

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

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

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

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

Este sistema de índices de precios de referencia ya ha sido aprobado, como señalamos en la STC 79/2024, FJ 9 B) b), en virtud de Resolución de 14 de marzo de 2024, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana, publicada en el “Boletín Oficial del Estado” del día siguiente, en cuya virtud se resuelve en su apartado segundo que “La fijación del límite máximo de la renta de los nuevos contratos de arrendamiento de vivienda en los supuestos recogidos en el referido artículo 17.7 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, se realizará de acuerdo con la aplicación en línea a la que se accede a través del portal de Internet del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, tomando el valor superior del rango de valores individualizados que resultan de la localización y las diferentes características de la vivienda objeto de arrendamiento; y en su apartado tercero que “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.”

c) Debemos detenernos ahora en la finalidad que el legislador atribuye a esta medida. De acuerdo con el preámbulo de la Ley (apartado III, párrafo 48º) “en la disposición final

primera, se establece un mecanismo de carácter excepcional y acotado en el tiempo, que pueda intervenir en el mercado para amortiguar las situaciones de tensión y conceder a las administraciones competentes el tiempo necesario para poder compensar en su caso el déficit de oferta o corregir con otras políticas de vivienda las carencias de las zonas declaradas de mercado residencial tensionado.” Tras hacer referencia tanto a la medida introducida en el apartado uno de la disposición final primera que modifica el art. 10 LAU mediante la regulación de una prórroga extraordinaria del contrato de alquiler de vivienda, como a la incorporada en el apartado 6º del art. 17 LAU antes analizado, se afirma respecto de la medida que a los efectos de este recurso interesa, lo siguiente (apartado III, párrafo 49º): “Asimismo, en estas zonas de mercado residencial tensionado, cuando el propietario sea un gran tenedor, o en el caso de viviendas que no hubiesen estado arrendadas como vivienda habitual en los últimos cinco años cuando ello se justifique en la declaración de la zona, no podrá exceder del límite máximo del precio aplicable conforme al sistema de índices de precios de referencia, cuya aplicación se define a través de una nueva disposición transitoria que se introduce en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.”

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

La finalidad concreta de esta medida resulta conciliadora con los objetivos generales perseguidos por la Ley y que se enuncian en su preámbulo; en particular con el de “Facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada a las personas que tienen dificultades para acceder a una vivienda en condiciones de mercado, prestando especial atención a jóvenes y colectivos vulnerables y favoreciendo la existencia de una oferta a precios asequibles y adaptada a las realidades de los ámbitos urbanos y rurales” (apartado III, párrafo 2º). Esto se refleja, a su vez, tanto en el art. 1 de la Ley, referido a su objeto, disponiendo su apartado 2º que la Ley tiene por objeto “regular, en el ámbito de las competencias del Estado, las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio [...], en particular [del] derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y al disfrute de la misma en condiciones asequibles;” como en los denominados “fines de las políticas públicas de vivienda” a que dedica el art. 2 de la Ley; contemplándose en concreto como tales fines: “a) La efectividad de los derechos de acceso en

condiciones asequibles a una vivienda digna y adecuada de acuerdo con la Constitución Española y las recomendaciones de los instrumentos internacionales ratificados por España”; “h) Impulsar y fomentar la existencia de una oferta suficiente y adecuada de vivienda en alquiler a precios asequibles [...]; y “n) Adoptar medidas para identificar y prevenir la retención especulativa, la segregación residencial, los procesos de sobreocupación, la exclusión residencial grave como el chabolismo o el sinhogarismo y la degradación de las condiciones del parque de viviendas existente y de su entorno, para permitir el desarrollo de su función residencial y la mejora de la calidad de vida.”

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

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

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

e) Pues bien, desde la perspectiva del respeto al contenido esencial del derecho de propiedad, la limitación de rentas que introduce la disposición final cuestionada, no cabe duda, supone una afectación del derecho de propiedad, concretamente de la utilidad económica del

bien -en este caso inmueble- que se arrienda. Pero la medida afecta de forma muy tangencial al derecho de propiedad sobre la vivienda, teniendo en cuenta su ámbito de aplicación territorial y temporal, y que el límite de renta que se impone está apegado al valor de mercado. Estamos ante una limitación que en modo alguno cercena o hace irreconocible el derecho.

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

Lo que se les impide a los propietarios afectados es exigir rentas por encima de ciertos límites, que se fijan en atención a la realidad de cada mercado de vivienda, debiendo tenerse en cuenta que la especulación sobre la misma no está protegida por el art. 33 CE y además es contraria al art. 47 CE, existiendo un mandato constitucional dirigido a los poderes públicos para su evitación (por todas, STC 141/2014, de 11 de septiembre).

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

Es una medida que busca promover la accesibilidad de vivienda residencial, en lo que a las denominadas zonas de mercado residencial tensionado se refiere, con sus peculiaridades espaciales y temporales, con el objetivo de atender adecuadamente la demanda de vivienda habitacional en alquiler a un precio razonable. En cuanto al medio empleado, lo que la norma sometida a nuestro control de constitucionalidad impone es una modulación de la renta libremente pactada al inicio del contrato de arrendamiento de vivienda, no pudiendo aquella exceder del límite máximo que resulte de la aplicación de un sistema de índices de precios de referencia que atiende a la localización y características de la vivienda objeto de arrendamiento.

Lo que se ve afectado es una expectativa de beneficio económico que no conforma el contenido esencial del derecho de propiedad y existe una “relación razonable” o “equilibrio justo” entre los medios empleados y la finalidad pretendida, sometiendo a los propietarios de viviendas previstos en los dos párrafos del art. 17.7 LAU a una carga que no puede ser considerada desproporcionada o excesiva.

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

A) Objeto y posiciones de las partes

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

La referida disposición, que lleva por rúbrica “Modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil” (LEC), es concretamente impugnada en sus apartados dos y seis.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Este requisito también podrá cumplirse mediante:

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

solicitud, junto con justificante acreditativo de la misma. En tal caso el Juzgado se dirigirá a las Administraciones competentes a fin de que confirmen, en el plazo máximo de diez días, si el hogar afectado se encuentra en situación de vulnerabilidad económica y, en su caso, social, así como las medidas previstas que se aplicarán de forma inmediata para que disponga de una vivienda.

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

2. En el caso de que se tenga constancia de que el deudor hipotecario se encuentra en situación de vulnerabilidad económica conforme lo previsto en los apartados anteriores, no se iniciará la vía de apremio si no se acredita que la parte actora se ha sometido al procedimiento de conciliación o intermediación que a tal efecto establezcan las Administraciones Públicas, en base al análisis de las circunstancias de ambas partes y de las posibles ayudas y subvenciones existentes en materia de vivienda conforme a lo dispuesto en la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda.

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

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

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

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

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

El derecho de acceso al proceso se vería conculcado por los nuevos apartados 6 y 7 del art. 439 LEC por cuanto, resumidamente, los requisitos que en ellos se prevén para admitir la demanda de juicio verbal en los supuestos comprendidos en los números 1.º, 2.º, 4.º y 7.º del apartado 1 del artículo 250 LEC resultan desproporcionados e irrazonables al no ser necesarios para el cumplimiento del fin que se pretende alcanzar; haciéndose depender, concretamente en

el apartado 6 c), la admisión de la demanda de un requisito -la acreditación de que la parte demandada se encuentre o no en situación de vulnerabilidad económica- ajeno a la voluntad y diligencia de las partes, quedando en manos de la administración sin sujeción a plazo; en tanto que la conciliación o intermediación obligatoria del apartado 7 no persigue la evitación del proceso sino el ejercicio de competencias de carácter social y de protección de la vivienda por las administraciones competentes que resultan ajenas al proceso y cuyo ejercicio no ha de interferir en su desarrollo.

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

c) Las anteriores alegaciones son rebatidas por la Abogacía del Estado bajo la argumentación de que los requisitos exigidos en el art. 439.6 y 7 LEC no son excesivos o irrazonablemente obstaculizadores para el ejercicio de la acción judicial de desposesión de la vivienda afectada, sino que responden a los objetivos que persigue el legislador encaminados a una mayor protección de la parte arrendataria de acuerdo con la configuración legal del derecho a una vivienda digna (art. 47 CE) o de la protección integral de la familia (art. 39 CE), para lo cual el disponer de una vivienda es un aspecto imprescindible en una situación social de gran dificultad para ello.

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

B) Doctrina aplicable

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

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

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

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

b) En relación con la primera de las vertientes del derecho que resultaría afectada por las disposiciones aquí impugnadas, este Tribunal ha venido sosteniendo sistemáticamente que “el primer contenido del derecho a obtener la tutela de jueces y tribunales, en un orden cronológico y lógico, es el acceso a la jurisdicción, que se concreta en el derecho a ser parte en un proceso y poder promover la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión judicial sobre las pretensiones deducidas” (SSTC 220/1993, FJ 2; 34/1994, FJ 2 y 140/2018, F5, entre otras). “Esto es, al proclamar el indicado derecho, el art. 24.1 CE establece una garantía previa al proceso, que lo asegura, cuando se dan las circunstancias requeridas al efecto” (SSTC 46/1982, FJ 2 y 273/2005, FJ 5).

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

Lo anterior implica que “el legislador cuenta con un ámbito de libertad amplio en la definición o determinación de las condiciones y consecuencias del acceso a la justicia, pues le incumbe configurar la actividad judicial y, más concretamente, el proceso en cuyo seno se ejercita el derecho fundamental ordenado a la satisfacción de pretensiones dirigidas a la defensa

de derechos e intereses legítimos” (SSTC 206/1987, FJ 5 y 140/2018, FJ 5). “En esta regulación, la ley podrá establecer límites al ejercicio del derecho fundamental que serán constitucionalmente válidos si, respetando su contenido esencial (art. 53.1 CE), están dirigidos a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la naturaleza del proceso y la finalidad perseguida” (entre otras, SSTC 158/1987, FJ 4; 32/1991, FJ 4; 133/2004, FJ 4; 20/2012, FJ 7 y 140/2018, FJ 5). En consecuencia, “el derecho reconocido en el art. 24.1 CE podría verse conculcado por aquellas disposiciones legales que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultaran innecesarias, excesivas o carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador” (SSTC 60/1989, FJ 4; 114/1992, FJ 3; 273/2005, FJ 5 y 52/2014, FJ 2).

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

En este mismo sentido, hemos afirmado que “esta potestad de mediación legislativa de los derechos que se integran en el de la tutela judicial no es absoluta, ni dependiente del arbitrio del legislador, pues, dentro del respeto debido al contenido esencial de los derechos fundamentales, resulta indiscutible que el art. 24.1 CE exige, según la STC 158/1987, ausencia de condicionamientos que dificulten o entorpezcan, en lo que aquí interesa, la posibilidad de que lo resuelto por los órganos judiciales sea cumplido en sus propios términos, de manera que, cuando el legislador imponga requisitos o limitaciones al ejercicio del derecho fundamental, su legitimidad constitucional habrá de ser examinada para comprobar si responden a razonables finalidades de protección de valores, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan debida proporcionalidad con dichas finalidades, lo

cual significa que serán inconstitucionales, por vulneración del derecho fundamental, aquellos requisitos, formalidades y limitaciones que comprometen su ejercicio de tal forma que no resulten comprensibles a la luz de una ponderación razonable y proporcionada de los valores acogidos en la Constitución” (SSTC 113/1989, FJ 3; 73/2000, FJ 10, entre otras).

C) Enjuiciamiento

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

a) El análisis de las previsiones impugnadas permite inferir que lo que se pretende es dotar de mayor protección a las personas y hogares afectados en los procedimientos de recuperación de la posesión (art. 439.6 y 7 LEC), y de subasta de bienes inmuebles -en el marco de la regulación del procedimiento de apremio de la ejecución dineraria- (art. 655 bis LEC), cuando se esté ante una situación de especial vulnerabilidad económica de la parte demandada o ejecutada, persiguiéndose que las administraciones competentes puedan encontrar una solución habitacional para dichas personas.

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

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

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

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

la parte actora antes del inicio de la vía de apremio en el ámbito de la ejecución dineraria, si no se hubiese acreditado con anterioridad.

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

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

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

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

A estos efectos, el referido art. 441.5 LEC prevé que en los aludidos casos del art. 250.1 LEC, siendo el inmueble vivienda habitual de la parte demandada, se informará a ésta en el decreto de admisión a trámite de la demanda, de la posibilidad de acudir a las administraciones públicas competentes en materia de vivienda, asistencia social, evaluación e información de

situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, a efectos de que puedan apreciar la posible situación de vulnerabilidad de la parte demandada. Asimismo, y sin perjuicio de lo anterior, se prevé que el juzgado de forma inmediata y de oficio comunicará a dichas administraciones públicas la existencia del procedimiento a fin de que puedan verificar dicha situación de vulnerabilidad y, de existir ésta, “presentar al Juzgado propuesta de alternativa de vivienda digna en alquiler social a proporcionar por la Administración competente para ello y propuesta de medidas de atención inmediata a adoptar igualmente por la Administración competente, así como de las posibles ayudas económicas y subvenciones de las que pueda ser beneficiaria la parte demandada.”

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

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

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

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

Estas remisiones a un sistema de acreditación de la concurrencia de vulnerabilidad económica de la contraparte que ya ha sido anulado hacen que lo dispuesto en los preceptos que seguían en examen carezca de sentido lógico, al tener como presupuesto de aplicación las reglas declaradas inconstitucionales. Existe una remisión entre preceptos que arrastra la nulidad (*sensu*

contrario, STC 81/2003, de 30 de abril, FJ 7) y hace innecesario mayor análisis de los motivos de inconstitucionalidad alegados [STC 274/2000, de 15 de noviembre, 9 d)].

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

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

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

“Disposición final quinta. *Modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.*

La Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, queda modificada como sigue:
[...]

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

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

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

Este requisito también podrá cumplirse mediante:

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

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

En el caso de que el acreedor hipotecario sea un gran tenedor de vivienda, el inmueble objeto de demanda sea la vivienda habitual del deudor hipotecario y se tenga constancia, conforme a los apartados anteriores, que éste se encuentra en situación de vulnerabilidad económica, no se admitirán las demandas de ejecución hipotecaria en las que no se acredite que la parte actora se ha sometido al procedimiento de conciliación o intermediación que a tal efecto establezcan las Administraciones Públicas competentes, en base al análisis de las

circunstancias de ambas partes y de las posibles ayudas y subvenciones existentes conforme a la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda.

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

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

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

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

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

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

FALLO

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

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

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

3.º Extender, por conexión o consecuencia, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad al inciso del art. 685.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, en la



redacción dada por la disposición final quinta ocho de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, que se indica en el FJ 7 de la presente sentencia.

4.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintinueve de enero de dos mil veinticinco.