

La Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2025, de 29 de enero de 2025, sobre la ley estatal por el derecho a la vivienda: constitucionalidad de los límites legales a los precios de alquiler

Juli Ponce Solé

Catedrático de Derecho Administrativo

Codirector de la Càtedra Barcelona de Estudios de Vivienda

1. Introducción

Tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 79/2024, de 21 de mayo, que declaró conforme a la constitución la mayor parte de la ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, a finales de enero de 2025, de la que hicimos un comentario consultable en la página web de la Càtedra Barcelona d'Estudis d'Habitatge, se ha dictado la segunda decisión del TC sobre esta ley. Se incluyen aquí algunos comentarios de urgencia, en espera de la publicación de la decisión en el BOE.

El recurso de inconstitucionalidad 5514-2023 fue interpuesto por 136 diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados. Los artículos impugnados afectaron a varios aspectos clave de la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda. Las principales vulneraciones alegadas fueron:

- Extralimitación de las competencias estatales en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, invadiendo competencias autonómicas (art. 148.1.3 CE y arts. 149.1.1 y 13 CE).
- Violación del principio de autonomía local (arts. 137 y 140 CE).
- Vulneración del derecho de propiedad (art. 33 CE), especialmente por las medidas de limitación de precios de alquiler.
- Infracción del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), por las modificaciones introducidas en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

La Abogacía del Estado solicitó la desestimación íntegra del recurso, defendiendo que la Ley no invadía competencias autonómicas y que las limitaciones impuestas a la propiedad privada se justificaban en la función social de este derecho.

2. Consideraciones previas

El TC recuerda que ya había abordado la Ley 12/2023 en la STC 79/2024, de 21 de mayo, que resolvió el recurso presentado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Por ello, se establecen las siguientes consideraciones:

- Algunos preceptos impugnados en el presente recurso ya fueron declarados inconstitucionales y nulos en la STC 79/2024, como el art. 16, el párrafo tercero del art. 27.1 y el art. 27.3. Por tanto, esas impugnaciones pierden su objeto.
- Otras impugnaciones coinciden con las rechazadas anteriormente, como las relativas a los arts. 15.1.e), 18.2, 18.3, 18.4, 28.1 b), c) y d), 29.2 y la disposición adicional tercera, por lo que el Tribunal desestima estas alegaciones remitiéndose a su doctrina anterior.
- Finalmente, se identifican artículos no abordados en la STC 79/2024 y que sí serán objeto de análisis en esta sentencia. En concreto, el art. 15.1. b), c) y d), por posible exceso en el ejercicio de las competencias estatales de los arts. 149.1.1 y 13 CE. Subsidiariamente, en cuanto al 15.1.c), también se alegaba vulneración de la autonomía local; el art. 31.1 y 2, por posible exceso en el ejercicio de la competencia sobre legislación civil; la disposición final primera tres, por posible lesión del derecho de propiedad (33 CE), aspecto éste quizás el más interesante de la sentencia y al que dedicaremos más espacio; y, finalmente, la disposición final quinta, apartados dos y seis, por posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (24.1 CE).

3. Análisis de las diferentes alegaciones

a) La sentencia desestima todas las impugnaciones competenciales referidas al art. 15.1 de la Ley 12/2023, entendiendo que supone legítimo ejercicio de las competencias estatales del art. 149.1.1 y 13 CE. La impugnación se centra en los apartados b, c y d:

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

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

b) Con la finalidad de adaptar la vivienda a la demanda y facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada, la ordenación territorial y urbanística promoverá la aplicación de tipologías edificatorias y de modalidades de viviendas y alojamientos que se adapten a las diferentes formas de convivencia, habitación y a las exigencias del ciclo de vida de los hogares, atendiendo, en su caso, a la casuística del medio rural. Estas actuaciones

podrán ser, tanto de transformación urbanística como edificatorias, de acuerdo con el artículo 7 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

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

d) La legislación sobre ordenación territorial o urbanística establecerá, para el suelo de reserva para vivienda sujeta a algún régimen de protección pública, recogido en la letra b) del apartado 1 del artículo 20, del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, el porcentaje que deberá ser destinado a vivienda sujeta a algún régimen de protección pública de alquiler. Este porcentaje no podrá ser inferior al 50 %, 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”.

Los recurrentes fundaron la impugnación de 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).

Todo ello por 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. En el caso de la letra c), al eliminar 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.

El TC rechaza todas las alegaciones.

Respecto a la letra b, referida a la mezcla de tipologías edificatorias y modalidades de viviendas, el TC concluye que está amparada por el art. 149.1.1 CE, de acuerdo con la doctrina sentada en la anterior STC de 2024 mencionada y “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 cuanto a la letra c, referida a la no modificación de la calificación urbanística como vivienda protegida, “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”. Remitiéndose a sentencias anteriores sobre reservas (STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 8 A) b)), el TC concluye que esta regulación está amparada por el art. 149.1.13 CE, buscando “la no reducción de la vivienda con protección pública en atención a las actuales circunstancias del mercado inmobiliario en España” y no elimina todo margen de desarrollo de un modelo urbanístico propio.

De igual modo, este precepto no vulnera el principio constitucional de autonomía local, puesto que busca proteger “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”.

En cuanto, finalmente, al apartado d del art. 15 de la ley estatal, que impone un determinado porcentaje mínimo, 50%, de tipo de tenencia en las reservas de vivienda de

protección oficial, que “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”. Amparado por el art. 149.1.13 CE, con cita de nuevo de sentencias previas, el precepto es declarado constitucional también.

b) También se desestima la impugnación referida al art. 31.1 y 2 de la ley, que establece la información mínima que la persona interesada en la compra o arrendamiento de una vivienda en oferta podrá requerir antes de la formalización del contrato porque resulta, encuadrado en el título competencial del art. 149.1.8 CE. El mismo señala que:

“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 el que se encuentra:

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

b) Condiciones económicas de la operación: precio total y conceptos en 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 o rehabilitación.

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

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.”

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. Alegación que es rechazada por el Tribunal Constitucional,

pues “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”.

c) Uno de los puntos clave del recurso fue la impugnación de las medidas de contención de precios introducidas en la disposición final primera tres, que modifica el artículo 17 de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

El art. 17.7, como es sabido, establece ahora límites máximos a las rentas de alquiler en dos supuestos:

- Cuando el arrendador sea considerado gran tenedor y la vivienda esté situada en una "zona de mercado tensionado".
- Cuando la vivienda, aun no perteneciendo a un gran tenedor, no haya sido arrendada en los últimos cinco años.

Los recurrentes alegaron que estas restricciones vulneraban el derecho de propiedad, ya que limitaban la libertad del propietario para fijar la renta, 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 resultaban 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.

El Tribunal, sin embargo, desestima esta alegación, afirmando que estas medidas se encuadran dentro de la función social de la propiedad reconocida en el art. 33.2 CE. Citando diversas SSTC previas sobre la función social de la propiedad y la imposibilidad del entendimiento del derecho de propiedad en el contexto decimonónico del Código Civil, que debe situarse en el marco constitucional y del Derecho europeo, como veremos, en conexión con el art. 10.2 CE, el TC señala que la limitación de precios de alquiler es “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 asegure 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”.

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, que 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”.

Acude entonces el TC a la jurisprudencia del TEDH, y 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 por la ley 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)”.

En definitiva, “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”, afectándose “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”.

e) En último lugar, se examinan dos apartados de la disposición final quinta de la ley, que modifican diferentes aspectos de la Ley de enjuiciamiento civil para establecer requisitos para la admisión a trámite de las demandas de recuperación de la posesión y de inicio de la vía de apremio en la subasta de bienes inmuebles. Los recurrentes impugnan la obligación, común para ambas pretensiones, de acreditar por parte del demandante que es un gran tenedor de vivienda si la parte demandada se encuentra o no en situación de vulnerabilidad económica, alegando una posible violación del art. 24 CE. Lo que se discute, en definitiva, es la constitucionalidad de requisitos o condiciones impuestos por el legislador al ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva.

El TC señala que lo que se pretende por la ley 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, lo que tiene conexión con el derecho a la vivienda constitucional, que, como ya se hizo por primera vez en la STC 79/2024, es afirmado de nuevo, pues se señala que: “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.”

La cuestión que pasa a considerar la STC es si son proporcionadas. La sentencia entiende que las medidas no resultan proporcionales, pues no cumplen las exigencias constitucionales del derecho a la tutela judicial efectiva desde un canon de proporcionalidad. Como señala el TC: “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”.

Esto lleva a la estimación del recurso en este punto, y también en otros por conexión o consecuencia. Efectivamente, “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.” Tras esta declaración, el TC señala que 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, 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.”

4. Reflexiones finales

La sentencia, que cuenta con cinco votos particulares, declara la pérdida sobrevenida de objeto del 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. Estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declara 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. Extendiendo, 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.

La ley estatal, pues, *sobrevive* en sus aspectos vitales, a este segundo embate ante el tribunal constitucional, si bien, como es de apreciar, se deja de nuevo *jirones* de regulación en este segundo recurso.

En todo caso, una de las medidas más discutidas de la nueva ley, el control de los precios de alquiler es refrendada, desde un punto de vista jurídico constitucional, como también hizo en su momento el *Conseil d'État* francés, en decisión de 5 de junio de 2019, desde la perspectiva de la igualdad¹ y el TC alemán, desde la perspectiva del principio de proporcionalidad, que es la que ha sido considerada por el TC español, y sobre la que merece, por ello detenerse un momento.

¹ Puede consultarse la decisión en <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2019-06-05/423696>. El órgano francés señala que el prefecto podía, sin que el principio de igualdad fuera un obstáculo, aplicar el sistema de control de alquileres en una parte de los sectores geográficos, siempre que la aplicación de la ley únicamente en esos sectores no fuera tal que creara un riesgo grave de distorsión con respecto al mercado inmobiliario de los sectores vecinos, susceptible de comprometer el objetivo perseguido por el legislador.

Efectivamente, el TC alemán, en una sentencia de 18 de julio de 2019 (*1 BvL 1/18, 1 BvL 4/18, 1 BvR 1595/18*²) respecto a una regulación alemana que limitaba los precios de alquileres afirmó que (la traducción es nuestra): “Los límites de renta son necesarios; no hay otros medios que, con certeza, sean igualmente eficaces a corto plazo. El legislador encontró un justo equilibrio entre los intereses legítimos de los propietarios y el bien común”. Y completó este razonamiento con un argumento que nuestro TC no ha considerado, relativo al papel de esta limitación para conseguir la finalidad de luchar contra la segregación residencial, evitando una excesiva gentrificación y la generación de guetos urbanos, perjudiciales para la ciudad como sistema, como una de las finalidades de interés general perseguidas por el legislador alemán. El TC alemán señaló (la traducción es nuestra): “Es de interés público evitar el desplazamiento de los sectores económicamente más débiles de la población de las zonas donde la demanda de alojamiento residencial es alta”. Es esta una perspectiva ausente en los debates jurídicos en España sobre esta cuestión³.

Por su parte, destaca la referencia del TC a la jurisprudencia del TEDH, quien considera, como hemos visto, que el legislador nacional tiene un amplio margen de apreciación en la delimitación del derecho de propiedad reconocido en el artículo 1 del Protocolo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, solo limitado, precisamente, por el principio de proporcionalidad y concretamente por la idea de balance justo (*fair balance*), que tiene que ser analizado caso por caso, para detectar si existe una eliminación del aprovechamiento económico del propietario.

En el momento de escribir estas líneas, el mecanismo previsto en la ley estatal para limitar los precios de alquiler sólo ha sido aplicado en Cataluña y el País Vasco⁴. Esta STC

²Consultable un resumen en:

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2019/07/lk20190718_1bv1000118en.html

³ Me permito la referencia a mi libro, donde hace ya un par de décadas planteaba estas cuestiones, de indudable actualidad en las ciudades española, *Poder local y guetos urbanos. Las relaciones entre el derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social*, INAP, Madrid, 2002.

⁴ Al respecto, se publicaron en el BOE de 14 de marzo de 2024 dos resoluciones, referidas al índice estatal de Precios de Referencia por el alquiler y a la declaración de Zonas de Mercado Residencial Tensionado (ZMRT) de 140 municipios de Cataluña, que faltaban para activar el sistema de las ZMRT de acuerdo con la regulación legal estatal, tras la activación del sistema por parte de Cataluña. En el BOE de 9 de octubre de 2024 se publicó la Resolución de 8 de octubre de 2024, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana, por la que se publicó “ la relación de zonas de mercado residencial tensionado que han sido declaradas en virtud del procedimiento establecido en el artículo 18 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, en el tercer trimestre de 2024”, es decir, los nuevos 131 municipios declarados ZMRT por Cataluña.

Hay que señalar también que el 16 de octubre de 2024 fue publicada en el «Boletín Oficial del País Vasco» la «Orden de 1 de octubre de 2024, del Consejero de Vivienda y Agenda Urbana, por la que se declara el municipio de Errenteria como zona de mercado residencial tensionado» durante tres años . Declaración que provocó la “Resolución de 28 de enero de 2025, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana, por la que se publica la relación de zonas de mercado residencial tensionado que han sido declaradas en

constituye un espaldarazo, pues, a esta regulación, desde un punto de vista jurídico. Ahora bien, fuera ya del ámbito jurídico, cosa diferente a la constitucionalidad de la ley es la cuestión de si esta es o no una ley acertada, en el sentido que ayude a solucionar el problema de la falta de vivienda asequible.

No es este aspecto, de política legislativa o, directamente, de Política y de ideología, el que nos interesa en este análisis técnico-jurídico, pese a que frecuentemente ambas perspectivas puedan llegar a confundirse. Baste ahora con señalar ahora que pese a la existencia de una división de opiniones al respecto y la interferencia de la COVID-19 en los intentos de establecer correlaciones, lo cierto es que varios estudios provenientes de organismos públicos e investigadores universitarios solventes señalan que durante el periodo de vigencia de la ley catalana de 2022 de límite de precios de alquiler, finalmente anulada por el TC, la oferta de alquiler no disminuyó y las rentas se contuvieron⁵.

Lo que es cierto es que la corriente dominante de los economistas no tiene en los controles de alquileres una de las políticas preferidas. Así LINDBECK señalaba en 1971 que, salvo bombardear una ciudad, el control de alquileres era la técnica más eficiente conocida hasta ahora para destruir las ciudades⁶. Ahora bien, esta afirmación tiene que ser matizada, dado que no todo control de alquileres es igual, por lo que se habla de control de alquileres de primera generación, con congelación de las rentas, como sucedió en España en la LAU bajo la dictadura franquista, y de controles de segunda generación, como son los diseñados en la ley estatal, y hasta de tercera generación, en función de si el alquiler inicial es fijado libremente por las partes y los aumentos son permitidos, restringidos a un porcentaje relacionado con algún tipo de índice o a los gastos del propietario, o no, durante la duración del contrato de alquiler.

De igual manera, no es lo mismo un control sin límite temporal que un control temporalmente limitado, a pesar de que como señala BARR en un trabajo de 1998, se pueden comparar los controles de alquileres con el hábito de fumar: si no se empieza se

virtud del procedimiento establecido en el artículo 18 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, miedo el derecho a la vivienda, en el cuarto trimestre de 2024 (BOE n.º 26, de 30 de enero de 2025).

Además, por “Resolución de 18 de diciembre de 2024, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística”, publicada en el BOE de 20 de diciembre, se ha definido “el índice de referencia para la actualización anual de los contratos de arrendamiento de vivienda”, a los efectos del art. 18 de la ley estatal del derecho a la vivienda de 2023, el cual consiste en “el mínimo valor entre la tasa de variación anual del Índice de Precios de Consumo, la tasa de variación anual del Índice de Precios de Consumo subyacente y la tasa de variación anual media ajustada, elaborada según lo previsto en el anexo de esta resolución”.

⁵ Ley catalana 11/2020, declarada parcialmente inconstitucional por el Tribunal Constitucional en sus sentencias 37/2022, de 10 de marzo y 57/2022, de 7 de abril. Véase “[Lecciones sobre el control de alquileres para la nueva Ley de Vivienda](#)”, Jordi Jofre-Monseny, Rodrigo Martínez-Mazza y Mariona Segú, blog *Nada es Gratis*, 5 de mayo de 2023.

⁶ LINDBECK, A., *The Political Economy of the New Left : An Outsider's View*, Harper & Row Publishers, 1971, pág. 39.

puede pasar sin, pero una vez se ha empezado es difícil dejarlo, por las dificultades políticas para hacerlo⁷.

En todo caso, desde la perspectiva jurídica, la STC comentada supone el fin del debate en España respecto a la posible inconstitucionalidad de la limitación legal estatal de precios de alquiler.

^{7 7} La referencia al Trabajo de BARR la obtengo de LÓPEZ GARCÍA, M.A., “Controles de alquileres”, *Hacienda Pública Española*, 3, 2023, pp. 165 y ss.