

LA LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA: SU CONSTITUCIONALIDAD Y OTRAS CUESTIONES

The law on the right to housing: constitutional
and other matters

VICENTE GUILARTE GUTIÉRREZ
Universidad de Valladolid
guilartegutierrez@gmail.com

ENRIQUE LUCAS MURILLO DE LA CUEVA
Universidad del País Vasco
enriquemaria.lucas@ehu.eus

Cómo citar/Citation

Guilarte Gutiérrez, V. y Murillo de la Cueva, E. L. (2025).

La ley por el derecho a la vivienda: su constitucionalidad y otras cuestiones.

Derecho Privado y Constitución, 46, 183-228.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.46.05>

(Recepción: 8/3/2025; aceptación tras revisión: 28/3/2025; publicación: 19/06/2025)

Resumen

Respecto de sus aspectos competenciales, la Ley por el Derecho a la Vivienda (LDV) se fundamenta en su mayor parte en el art. 149.1.1 CE, que atribuye al Estado la competencia para establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho a la vivienda que reconoce el art. 47 CE. También se acoge al art. 149.1, apartados 8 (legislación civil) y 13 (planificación económica). Todos ellos se proyectan sobre la vivienda, que, en virtud del art. 148.1.3 CE y de los estatutos de autonomía, es de titularidad autonómica. Según la STC 79/2024, el hecho de que la LDV contenga definiciones, principios y procedimientos que se establecen sin perjuicio de la normativa autonómica sobre la vivienda no hace de esta una norma meramente supletoria. Al contrario, se corresponde con la fijación *ex art.* 149.1.1 CE de unas condiciones sobre el estatuto del derecho de propiedad sobre la vivienda, incluida su función social, que son indisponibles para el legislador autonómico. No son susceptibles de desarrollo por este, como las bases en las competencias compartidas, pero tampoco agotan la regulación del derecho. De ahí que los artículos que

pecan de detallismo sean inconstitucionales. Un criterio que ha de matizarse, ya que la justificación de esas condiciones es garantizar la igualdad a través de la regulación estrictamente necesaria, y eso dependerá de cada derecho o deber y de la materia afectada en la que no pueden entrar. En cuanto a la eventual constitucionalidad de normas estrictamente civiles, parece adecuado el tratamiento por las SSTC de los arts. 10 y 17 de la LAU, así como del control de rentas que contiene la LDV, por resultar proporcional sin afectar al contenido esencial de la propiedad privada. Adicionalmente, se tratan en la LDV cuestiones no alcanzadas por los recursos planteados, como es el indudable tránsito desde la propiedad privada de la vivienda hacia una propiedad estatutaria, como ya ocurrió con la propiedad del suelo, aun siendo más difícil su justificación. Finalmente, es objeto de estudio la potencial creación de una base de datos de arrendamientos, de naturaleza administrativa, carente de sentido y de dudosa constitucionalidad, desde el momento en que pueden utilizarse a tal fin las consolidadas estructuras del Registro de la Propiedad.

Palabras clave

Derecho a la vivienda; propiedad; arrendamiento.

Abstract

With respect to its jurisdictional aspects, the Law on the Right to Housing (LDV) is based, for the most part, on art. 149.1.1 CE, which attributes to the State the competence to establish the basic conditions that guarantee equality in the exercise of the right to housing recognized in art. 47 CE. It also makes use of the art. 149.1, titles 8 (civil legislation) and 13 (economic planning). All of them are projected on housing which, by virtue of art. 148.1.3 CE and the Statutes of Autonomy, is owned by the Autonomous Communities. According to STC 79/2024, the fact that the LDV contains definitions, principles and procedures that are established without prejudice to the autonomous regulations on housing does not make this a merely supplementary rule. On the contrary, it corresponds to the establishment, ex art.149.1.1 CE, of certain conditions on the status of the right of ownership of housing, including its social function, which are unavailable to the autonomous legislator. They are not susceptible to development by the latter, like the bases in the shared competences, but neither do they exhaust the regulation of the right. Hence, articles that err on the side of detail are unconstitutional. This criterion must be qualified, since the justification for these conditions is to guarantee equality through the strictly necessary regulation, and this will depend on each right or duty and on the matter affected, which cannot be included. As regards the possible constitutionality of strictly civil norms, the treatment by the SSTC of arts. 10 and 17 of the LAU, as well as the control of rents contained in the LDV, seems appropriate, as it is proportional without affecting the essential content of private property. In addition, the LDV deals with issues not covered by the appeals, such as the undoubted transition from private ownership of

housing to statutory ownership, as has already occurred with land ownership, even though its justification is more difficult. Finally, the potential creation of a database of leases, of an administrative nature, is the object of study, which is meaningless and of doubtful constitutionality, since the consolidated structures of the Land Registry can be used for this purpose.

Keywords

Right to housing; ownership; tenancy.

SUMARIO

I. PROEMIO. II. ASPECTOS COMPETENCIALES: 1. Introducción. 2. Concurrencia competencial sobre la vivienda. 3. Supletoriedad de la LDV. 4. Ámbito, contenido y función del artículo 149.1.1 CE. 5. Aplicación de la doctrina constitucional a la LDV: 5.1. *Estatuto básico del ciudadano, artículos 8, a) y c), y 9.c) LDV*. 5.2. *Zonas de mercado residencial tensionado (artículos 15.1.e y 18, 2, 3 y 4, y disposición adicional tercera)*. 5.3. *Estatuto básico de la propiedad de viviendas y, en particular, el régimen de los grandes tenedores, artículos 3.k, 11.1.e y 19.1, inciso segundo, y 3*. 5.4. *Impugnaciones vinculadas con el régimen de la vivienda protegida, artículos 3, f) y g), y 16, y disposiciones transitoria primera y final cuarta*. 5.5. *Impugnaciones vinculadas con la configuración de los parques públicos de vivienda (artículos 27.1, párrafo tercero, y 3, 28 y 29)*. 5.6. *Impugnaciones relativas al régimen de arrendamientos urbanos (disposición primera, 1, 3 y 6; modificación del artículo 10 LAU)*. III. LA REFERENCIA A NORMAS CIVILES DE LA SENTENCIA 79/2024. IV. LAS NORMAS CIVILES ALCANZADAS POR LA STC DE 29 DE ENERO DE 2025: 1. El deber de información precontractual (artículo 31 LDV). 2. El artículo 17.7 de la LAU y la eventual vulneración del derecho de propiedad. 3. Los preceptos de la LEC y la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. V. LA DESNATURALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA DE LA VIVIENDA Y SU TRÁNSITO HACIA UNA PROPIEDAD ESTATUTARIA. VI. LA CREACIÓN DE UN NUEVO REGISTRO ADMINISTRATIVO Y LA VENTANILLA ÚNICA DIGITAL DE ARRENDAMIENTOS. BIBLIOGRAFÍA.

I. PROEMIO

El presente trabajo versa sobre las decisiones del Tribunal Constitucional (TC) que afectan a la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (LDV). Se trata de las sentencias del Pleno 79/2024, de 21 de mayo, recaída en el Recurso de inconstitucionalidad 5491/2023, promovido por el Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma de Andalucía, y la STC de 29 de enero de 2025, recaída esta en el Recurso de inconstitucionalidad 5514/2023, interpuesto por el grupo parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados¹. De ambas sentencias ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, en su día presidenta

¹ Debe tenerse en cuenta que, con la misma ponente, el TC declaró poco después (STC 120/2024, de 8 de octubre) la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley

de la Sala 4.^a del TS, en cuya jurisdicción había desarrollado íntegramente su brillante carrera.

Para centrar el objetivo de este análisis resulta oportuno describir someramente los preceptos impugnados mayoritariamente considerados constitucionales y aquellos otros que han sufrido el reproche del TC. Y también, desde un primer momento, debe tenerse en cuenta que se analizan reproches de orden competencial entre el Estado y las comunidades autónomas (CC. AA.), por un lado, y, por otro, los que afectan al derecho sustantivo (civil) vinculados con el derecho de propiedad y con la legislación de arrendamientos urbanos. Las respectivas condiciones profesionales de los autores de este trabajo determinan que el análisis de las esenciales cuestiones de competencia del Estado o, en su caso, de las comunidades autónomas se aborde por Enrique Lucas, mientras que las más vinculadas con el derecho privado sean revisadas por Vicente Guilarte.

La inicial STC 79/2024, de 21 de mayo, resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado como queda dicho por el Gobierno andaluz. El recurso está formulado íntegramente en clave competencial, es decir, lo que combate en todos los motivos que plantea es que la norma estatal puede resultar inconstitucional porque invade la competencia exclusiva de la comunidad autónoma en materia de vivienda. Frente a ello, el planteamiento y decisión del Tribunal es, salvo algunas excepciones de escasa entidad en que sí aprecia inconstitucionalidad, que no invade la competencia autonómica porque lo que hace únicamente es establecer, al amparo del art. 149.1.1 CE, en conexión con el art. 47 CE, sobre el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada, y el derecho de propiedad (art. 33 CE), la competencia para regular «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». En lo referente a las modificaciones del plazo de duración del contrato y modulación de su renta inicial, el fundamento se encuentra en la exclusividad competencial del Estado sobre legislación civil del art. 149.1.8 CE.

Tal solución es objeto de crítica en el voto particular, que, por un lado, cuestiona que el art. 149.1.1 CE se proyecte sobre «principios rectores» del capítulo III del título I CE (arts. 39 a 52) y no solo sobre «derechos» constitucionales del capítulo II (arts. 14 a 38). Por otro, entiende que esa posibilidad, reconocida en las SSTC 33/2014 y 16/2018, no permite convertir esa regulación de «derechos» en una regulación de potestades y políticas más propia de una norma básica en materias de competencia compartida o incluso de una

de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo, por considerar básicamente que implicaban la vulneración de la competencia civil del Estado proclamada por el art. 149.1.8 CE.

ley supletoria sobre una materia de competencia exclusiva de las comunidades autónomas, como es la vivienda, en la medida en que su aplicación se prevé en tanto que las CC. AA. hagan uso de la regulación contenida en ella².

La apuntada cuestión competencial afecta a los preceptos de la ley relativos al estatuto básico del ciudadano (derechos y deberes del ciudadano en relación con la vivienda, arts. 8, a y c, y 9.e), zonas de mercado residencial tensionado (arts. 15.1.e y 18, apdos. 2, 3 y 4), régimen de grandes tenedores (arts. 19, 1 y 3, y 11.1.e), régimen de la vivienda protegida (arts. 3, 16, disposición transitoria primera, y disposición final cuarta) y parques públicos de vivienda (arts. 27, 28, 29). En cuanto a la dimensión económica de la regulación, encuentra cobertura en el art. 149.1.13 CE.

Desde la perspectiva estrictamente civil, el recurso plantea que algunos preceptos de la ley regulan cuestiones desde la consideración de que pertenecen a la competencia del Estado en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE), pero que, en realidad, el derecho de propiedad tiene una doble vertiente, individual e institucional (STC 37/1987), y la segunda es la que deriva de la función social de la propiedad, de manera que la regulación de la dimensión institucional del derecho de propiedad privada, dado que no puede desligarse de la de los intereses generales que la justifican, corresponde al titular de la competencia sectorial (administrativa) para atender tales intereses y no pertenece a la legislación civil, según tiene declarado el TC. Así se contempla en el fundamento jurídico 3.

En concreto, sobre esta cuestión se combate la regulación del régimen de los grandes tenedores y la reforma de la LAU. Respecto de lo primero (FJ 6), sostiene la sentencia que esta regulación por parte del Estado de la definición de gran tenedor se encuadra en el art. 149.1.1 CE (condiciones básicas de ejercicio del derecho a la vivienda y de propiedad), lo mismo que el deber de colaborar del art. 19.1 de la ley, si bien el art. 19.3 es inconstitucional porque su grado de detalle no tiene cabida en el art. 149.1.1 CE.

Y respecto de la reforma de la LAU (FJ 9), a pesar de que la recurrente no considera que se trate de legislación civil, el Tribunal sostiene que sí lo es cuando se regulan cuestiones relativas a la modulación de las rentas o la duración del contrato. Tampoco es un exceso competencial la identificación del instrumento para acreditar la situación de vulnerabilidad. En cuanto al sistema de índices de precios de referencia, no tiene naturaleza civil, pero es competencia del Estado por su contenido económico en virtud del art. 149.1.13 CE.

² Voto particular de los magistrados Enríquez Sancho, Arnaldo Alcubilla, Espejel Jorquera y Tolosa Trebiño.

Por su parte, la STC 25/2025, de 29 de enero de 2025, concluye la pérdida sobrevenida de objeto de algunos de los preceptos impugnados por haber sido ya objeto de análisis en la sentencia precedente.

Al margen de ello se pronuncia específicamente sobre otros preceptos de la ley. Y, en primer lugar, persiste en la declaración de constitucionalidad del art. 15.1, reiterando los motivos competenciales que, a favor del Estado, llevan a ello.

Paralelamente encaja en el art. 149.1.8 —las competencias del Estado— el contenido de la información que se debe proporcionar al comprador o arrendatario de vivienda y a lo que se hace referencia en el art. 31, puntos 1 y 2, objeto del reproche. Lo hace con referencia al siempre equívoco concepto de transparencia.

Concluye también la constitucionalidad de la disposición final 1.3, objeto de no pocos debates, tanto doctrinales como socioeconómicos, que sirve a la modulación de la merced arrendaticia en las zonas de mercado residencial tensionado por considerar la sentencia que dicha previsión no ataca el contenido esencial del derecho de propiedad sancionado por el art. 33 de la CE. Debe tenerse en cuenta que el enfoque de inconstitucionalidad contenido en este recurso era diferente al que sobre el mismo tema ya se decidió por la anterior STC 79/2024.

Se examinan, por último, algunos de los aspectos de la disposición final quinta en los que se contiene la obligación por parte de los grandes tenedores arrendadores de acreditar que la parte demandada se encuentra, en su caso, en situación de vulnerabilidad. Impugnación que es estimada y, por conexa, se modulan los arts. 685.2 y 439, apdos. 6.c) y 7, así como el art. 655bis, puntos 1 y 2, todos ellos de la LEC.

Finalmente, cabe destacar que, al margen del estricto comentario de las indicadas SSTC, se incluyen en este trabajo algunas reflexiones sobre el modelo de propiedad estatutaria de la vivienda que la LDV consolida y que fueron objeto de tratamiento en el informe del CGPJ aprobado por el Pleno celebrado el 27 de enero de 2022, en el que los autores de este estudio intervinieron como ponentes dada su condición de vocales del órgano. También se examina y se reconduce la creación de una base de datos arrendaticia para lo que se estima que debe aprovecharse lo ya existente y no crear un complejo nuevo registro administrativo.

II. ASPECTOS COMPETENCIALES³

1. INTRODUCCIÓN

Aunque la STC 79/2024 versa exclusivamente sobre cuestiones competenciales, este epígrafe se centra específicamente en el contenido y alcance de las materias y los títulos que ha aplicado al resolver el recurso de inconstitucionalidad. Estos han sido, el subapartado 1 del art. 149.1 CE, al que por ello prestaremos, principalmente, nuestra atención, y, en menor medida, el 8 y el 13.

El competencial es, ciertamente, un terreno árido y farragoso. Más aún cuando entran en juego materias y atribuciones que se distinguen por sus difusos contornos y un marcado carácter finalista. Prueba de ello son los sucesivos circunloquios que emplea el TC para delimitarlos positiva y negativamente y el cúmulo de matices y aclaraciones que los acompañan. Por ello, antes de proceder a su examen, y a fin de encuadrarlo debidamente, son precisas unas consideraciones que, pese a su obviedad, permitirán una mejor comprensión de la STC objeto de este trabajo.

En primer lugar, según se ha indicado más arriba, los autores de este comentario dictaminamos el anteproyecto de ley de vivienda cuando éramos vocales del Consejo General del Poder Judicial⁴. Sin embargo, el TC se ha pronunciado sobre una regulación que había obtenido la aprobación de las Cortes Generales y era ley en vigor. Esta distinta perspectiva tiene su importancia, pues nosotros pudimos formular juicios de constitucionalidad, pero, también, de oportunidad —incluso acerca de la pertinencia de la misma iniciativa—, y hacer recomendaciones de regulación alternativa y de técnica legislativa. Fue así porque la función consultiva no solo se dirige a prevenir posibles vicios de inconstitucionalidad, sino, también, a contribuir a la corrección técnica y el acierto de la futura ley, otra cosa es el caso que a ello haga el órgano consultante. Sin embargo, el texto que fue recurrido ante el TC, que, obviamente, ya era norma legislativa, gozaba de una cualificada presunción de legitimidad. La deferencia debida al legislador democrático obligó al TC a apurar su interpretación conforme con la norma fundamental en los términos en los que esta se expresa y a estimar, únicamente, el recurso cuando no cupiera tal lectura favorable. Por ello, el hecho de que la mayoría de las alegaciones de inconstitucionalidad no prosperasen no significa que la LDV haya obtenido un aval incondicionado a la LDV, sino que esta ha de interpretarse y aplicarse de acuerdo con lo que dice la STC, en la que no

³ Este epígrafe ha sido elaborado por Enrique Lucas Murillo de la Cueva.

⁴ Informe de 27 de enero de 2022. Véase <https://is.gd/hhIH4g>.

son pocas las puntualizaciones y matizaciones sobre algunos de los preceptos enjuiciados.

En segundo lugar, como la misma STC 79/2024 explica, el examen de la LDV, también, se vio, lógicamente, limitado por los términos en los que se formuló el recurso de inconstitucionalidad en cuanto a la selección de los artículos, apartados y párrafos impugnados y a la fundamentación de las tachas de inconstitucionalidad denunciadas por los recurrentes. De ahí que las carencias e incoherencias apreciadas por la STC condujeran a que no fuesen consideradas en ella las alegaciones sobre la infracción del principio constitucional de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE, que juzgó insuficientes, y que el TC mostrara su extrañeza al comprobar que se habían recurrido unos artículos y no otros que daban sentido a los primeros. Sin perjuicio de que esa argumentación no tuviera la solidez requerida, es de observar que para que el TC declare la lesión de ese principio ha de llegarse a un punto extremo de confusión normativa rayana en la ininteligibilidad y contradicción interna insalvable que rara vez se aprecia⁵. No basta, por lo tanto, con que una ley, como la LDV, tenga un discutible encaje en el ordenamiento al superponerse sobre la legislación autonómica en vigor que considera de aplicación preferente y defina con carácter vinculante conceptos para el caso de que las CC. AA. decidan aplicar sus previsiones y sin perjuicio de las que estas utilicen en sus propias leyes, aunque no sean coincidentes. Pero que eso no se considere inconstitucional no quita para que sea censurable y una fuente de posibles conflictos.

En tercer lugar, la principal novedad que presenta la STC 79/2024 desde el punto de vista competencial estriba en el radical cambio de enfoque que tuvo que aplicar y que ella misma califica de pionero. Según advierte su FJ 3.B.b, hasta su dictado, la doctrina constitucional sobre la vivienda había recaído, principalmente, sobre leyes y disposiciones autonómicas aprobadas

⁵ Es conocida por ese motivo la STC 46/1990, que en su FJ 4 afirma: «[L]a exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas. La vulneración de la seguridad jurídica es patente y debe ser declarada la inconstitucionalidad también por este motivo».

al amparo del título competencial de vivienda del art. 148.1.3 CE. Leyes y normas que, naturalmente, trataban de dar cumplimiento al mandato del art. 47 CE, que ordena a todos los poderes públicos promover las condiciones y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada a todos los españoles.

En ese contexto, comoquiera que el Estado no había hecho uso del art. 149.1.1 CE fijando las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos de los arts. 47 CE y 33 CE cuando la propiedad recae sobre la vivienda, no pudo ser tenido en cuenta como límite de la competencia autonómica en esa materia.

Esa es la razón explicitada en el preámbulo de la LDV para justificar que esta invirtiera los términos de la cuestión y se presentara como la norma que, mediante el establecimiento de aquellas condiciones básicas, pasara a erigirse en la referencia, la base, para la regulación autonómica (uniforme/homogénea) sobre la vivienda⁶. Un empeño que rechaza rotundamente el voto particular de la minoría del TC, que entiende que la LDV es, en realidad, una ley básica que, además, tiene vocación supletoria. De todos modos, como luego se verá, el efecto práctico es más modesto de lo que anunciaba el preámbulo de la LDV, en el que es patente el afán de magnificar el papel protagonista del Estado y de la política del Gobierno con respecto al problema de la vivienda. Y lo hace contraponiendo, equivocadamente, a mi juicio, el título competencial autonómico sobre vivienda (art. 148.1.3 CE) al mandato del art. 47 CE para transmitir, falsamente, que solo el Estado puede darle pleno cumplimiento como un oportuno *Deus ex machina* a través de la protección que proporcionan el art. 149.1.1 CE y otros conexos.

Sea como fuere, lo que importa desde el punto de vista constitucional es la correcta aplicación del orden de competencias. Por eso me parece criticable que la STC 79/2024 (FJ 3.A) no solo no corrigiese, sino que, incluso, hiciera suya, con cita de la STC 152/1988, FJ2, una solemne afirmación preambular que la LDV atribuye a esta última y que no es exacta. Concretamente, se asegura allí que el TC «ha reiterado que [la vivienda] no constituye un título

⁶ Dice el preámbulo LDV: «[E]sta ley debe entenderse, por tanto, en el contexto del cumplimiento por parte del Estado de la obligación que, en el marco de sus competencias constitucionales, le incumbe en la protección del derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y a su disfrute». Más adelante, añade: «Contrasta, por ello, la ausencia en las políticas legislativas del Estado de una norma en materia de vivienda que, al igual que existe en otros ámbitos con los que está íntimamente relacionada, fije aquellas condiciones básicas y de igualdad que garanticen un tratamiento uniforme del derecho a la vivienda que reconoce la Constitución, además de aquellos otros aspectos que, por virtud de sus títulos competenciales, le corresponden».

competencial autónomo, sino que puede recaer bajo distintos títulos competenciales estatales o autonómicos dependiendo de cuál sea el enfoque y cuáles los instrumentos regulatorios utilizados en cada caso por el legislador».

La verdad es que decir que una determinada parcela de la realidad puede ser contemplada desde la perspectiva de dos o más títulos competenciales no tiene nada de particular. Es lo que sucede con muchas de ellas sin que de esa evidencia se siga que carezcan de autonomía o sustantividad propia. Lo que dijo la STC 152/1988, FJ 2, fue algo distinto. No se refirió al art. 148.1.3 CE, sino al art. 47 CE, del que sí declaró que «no constituye por sí mismo un título competencial autónomo en favor del Estado, sino un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53 de la Constitución), en el ejercicio de sus respectivas competencias». Una puntualización muy oportuna ante la pretensión de atraer a la esfera estatal la competencia para lograr el pleno cumplimiento de ese mandato o directriz que fue seguida de otra matización de igual importancia del siguiente tenor:

En otros términos, como declaramos en nuestra STC 146/1986, de 25 de noviembre, «la persecución del interés general —en este caso, el relativo a la garantía de una vivienda adecuada para todos los españoles— se ha de materializar “a través de”, no “a pesar de” los sistemas de reparto de competencias articulados en la C.E.» (fundamento jurídico 3.º), de manera que la promoción de la igualdad sustancial y la acción estatal destinada al efecto «debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales» (fundamento jurídico 4).

Hechas las aclaraciones anteriores, entraremos en el debate competencial en sentido estricto.

2. CONCURRENCIA COMPETENCIAL SOBRE LA VIVIENDA

El art. 148.1.3 CE dice que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: «3ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda». Una opción que todas ellas han ejercitado, pues sus respectivos estatutos de autonomía contienen, con diversas formulaciones, la competencia en vivienda que comprende en el caso andaluz, objeto de la STC 79/2024, las funciones que expresa, principalmente, el primer apartado de su art. 56 y son extrapolables a las demás⁷. Se trata de funciones públicas que no

⁷ «Art. 56. Vivienda, urbanismo, ordenación del territorio y obras públicas.

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de vivienda, que incluye en todo caso:

inciden en las relaciones *inter privados*, sino en las potestades administrativas, sin perjuicio de que el legislador autonómico pueda intervenir en la delimitación de la función social de la propiedad sobre la vivienda en aras de los intereses generales por los que ha de velar en su ámbito de competencias.

El enunciado constitucional transcrito y la calificación estatutaria de exclusiva de la competencia sobre la materia de vivienda podrían llevar a pensar que aquella abarca todas las atribuciones competenciales sobre ella y que la realización de lo ordenado por el citado art. 47 CE se refiere (solamente) a las CC. AA. Sin embargo, el plural que emplea su enunciado, dirigido genéricamente a los poderes públicos, obliga a entender incluidos la promoción de (cualesquiera) condiciones y el establecimiento de (cuantas) normas sean pertinentes a este propósito. Pone de manifiesto, en definitiva, que la mencionada competencia autonómica no agota, ni mucho menos, la responsabilidad del cumplimiento del repetido mandato y que, por lo tanto, para su consecución, también es precisa, incluso ineludible, una acción decidida de los demás poderes y, en particular, la del Estado⁸.

No en vano, la vivienda, como materia competencial, está vinculada, en distinto grado, tanto a las que enuncia el art. 148.1 CE como a las del 149.1 CE. Entre las primeras, destacan las de ordenación del territorio y el urbanismo. Entre las segundas, pese a que la vivienda no se menciona, es evidente que su régimen jurídico entronca con la legislación civil (art. 149.1.8 CE), afectando inevitable e intensamente al derecho de propiedad en su vertiente individual y, de forma más acusada, en la institucional (STC

a) La planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda; el establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las Administraciones Públicas de Andalucía en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para su alcance; la promoción pública de viviendas; las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; el control de condiciones de infraestructuras y de normas técnicas de habitabilidad de las viviendas; la innovación tecnológica y la sostenibilidad aplicable a las viviendas; y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación.

b) La regulación administrativa del comercio referido a viviendas y el establecimiento de medidas de protección y disciplinarias en este ámbito».

⁸ Según la STC 7/2010, de 27 de abril, FJ 7: «[E]l principio rector previsto en el art. 47 CE [...] constituye un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (administración general del Estado, comunidades autónomas y corporaciones locales) en el ejercicio de sus respectivas competencias, a fin de promover las condiciones necesarias para que todo español pueda disfrutar de una vivienda digna y adecuada (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2)».

37/1987) mediante la delimitación por el legislador autonómico, conforme al art. 33.2 CE, de su función social. Se proyecta, asimismo, sobre las bases de las obligaciones contractuales (art. 149.1.8 CE), entre las que sobresalen las de naturaleza arrendaticia, sin olvidar las relativas a los derechos y a la protección de los consumidores y usuarios, en la que, también, confluyen competencias autonómicas y estatales (SSTC 88/1986, FJ 8.g; 62/1991, FJ 4.a, y 26/2012, FJ 10). Por otra parte, la promoción pública y privada de la vivienda, su adquisición y arrendamiento son cruciales en sectores clave de la economía, como el de la construcción, y tienen una enorme incidencia en el crédito inmobiliario que prestan las entidades financieras y afecta a la solvencia de estas. Por consiguiente, el Estado puede y debe activar el despliegue de sus competencias económicas y, singularmente, la de establecimiento de las bases y la coordinación de la planificación económica general *ex* art. 149.1.13 CE. Todo ello sin olvidar que, al ser la vivienda un bien de primera necesidad que sirve de soporte a otros derechos y a la dignidad misma de la persona, merece especial protección para las que están en situación de desamparo y carecen de recursos o medios para acceder o permanecer en ella, lo que condiciona materialmente la igualdad en el ejercicio de las facultades mínimas del derecho a la vivienda que el Estado ha de garantizar (art. 149.1.1 CE).

Puede decirse, por lo tanto, que, con arreglo a la distribución constitucional de competencias, la vivienda es una materia de titularidad autonómica sobre la que, no obstante, debido a su carácter poliédrico, concurren diferentes títulos competenciales del Estado que la condicionan notablemente. Ahora bien, siendo evidente esa concurrencia competencial, no puede perderse de vista que el citado art. 148.3 CE residencia en las CC. AA. la competencia sobre la materia «vivienda», y que, por eso, corresponden a ellas primariamente el diseño, la aprobación y la ejecución de sus propias políticas de vivienda y la adopción de las normas legislativas y reglamentarias con arreglo a las que deban llevarse a efecto, si bien con pleno respeto de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado. Del mismo modo, este debe ejercer las suyas observando el correlativo límite constitucional que para él representan las autonómicas, que no puede vaciar de contenido ni sustituir bajo ningún concepto⁹.

⁹ Consciente de esa situación, el preámbulo de la LDV se ve en la obligación de reconocer que, «[c]onforme al artículo 148.3 de la Constitución, todas las Comunidades Autónomas tienen asumida en sus Estatutos de Autonomía, sin excepción, la competencia plena en materia de vivienda. A diferencia del Estado, que sólo puede incidir, con distinto alcance y sobre la base de títulos competenciales diversos, en la política de vivienda, los legisladores autonómicos pueden formular completos programas

Sin embargo, las numerosas salvedades en favor de las competencias autonómicas que contiene la LDV contrastan con su insistencia en querer ser la referencia común o básica de la legislación y de las políticas de vivienda autonómicas que hacía falta para poner orden y dar adecuada respuesta al problema de la vivienda¹⁰. Correlativamente, varias CC. AA., lejos de recibir la LDV como la norma que ofrece el marco en el que insertar y proyectar el ejercicio de la competencia autonómica sobre la vivienda, entendieron que la vulneraba y la recurrieron ante el TC, denunciando la andaluza los motivos que a continuación se abordan y fueron respaldados por el voto particular a la STC 79/2024, que reprocha con dureza a la mayoría la quiebra que supone su decisión de la doctrina consolidada aplicada.

3. SUPLETORIEDAD DE LA LDV

Además de un genérico alegato a la vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), que la STC 79/2024 desecha, como vimos, por falta de concreción, el recurso aduce el propósito supletorio de la LDV. Considera que la LDV trata de regular una materia de competencia autonómica —la vivienda— de la que carece el Estado y pretende aplicarse en defecto o a pesar de la legislación de las CC. AA. sobre ella. Como es sabido (SSTC 118/1996 y 61/1997, entre otras), el Estado no puede crear derecho supletorio del de las CC. AA. en materias que sean de la exclusiva competencia de estas. La razón es sencilla, dado que el presupuesto lógico-constitucional del dictado de una norma es disponer de la competencia para regular su objeto, la ausencia del correspondiente título competencial no solo impide su normación directa, sino, también, la que se apruebe con carácter supletorio, ni siquiera cuando

normativos de la acción pública en la materia. Uno y otras están abocados, por tanto, a articular sus respectivas actuaciones de modo que puedan desplegarse en un marco normativo coherente, estable y seguro que haga posible la realidad del derecho reconocido en el artículo 47 de la Constitución en ejecución de las medidas, acciones, planes y programas correspondientes y la igualdad básica de todos los españoles en relación con dicho derecho».

¹⁰ El apartado III del preámbulo lo dice con claridad: «La presente Ley de vivienda, sobre la base de las referidas competencias estatales, busca el establecimiento de una regulación homogénea de los aspectos más esenciales de las políticas de vivienda que tanto afectan, como se ha señalado, no sólo a la satisfacción del propio derecho de acceso a la vivienda, sino también a la de otros derechos constitucionales y a la actividad económica del país. Y ello desde una doble vertiente, una jurídico-pública, como es la contemplada, principalmente, en el título preliminar y en los títulos I a III, y otra vertiente jurídico-privada, más presente en el título IV».

la tiene sobre las bases, pues estas no pueden rebasar la fijación de un mínimo común denominador normativo, de suerte que el Estado no puede cubrir preventivamente el desarrollo que corresponde a las CC. AA.¹¹

Por eso, en tanto que la apreciación de ese motivo de inconstitucionalidad requiere que previamente se verifique la ausencia de títulos competenciales que amparen la regulación legal examinada, la STC 79/2024 remite, con cita de la STC 53/2017, FJ 18, al estudio de cada una de ellas, ya que solo la constatación de la carencia de título estatal propio para establecerlas permitiría estimar el recurso. Realizado el examen, la STC 79/2024 solo apreció por ese motivo la inconstitucionalidad del art. 19.3 LDV.

4. ÁMBITO, CONTENIDO Y FUNCIÓN DEL ARTÍCULO 149.1.1 CE

Este precepto es uno de los más los más problemáticos del texto constitucional por cuanto encierra una potencialidad expansiva que puede limitar en exceso e, incluso, vaciar de contenido las competencias autonómicas. Ello es debido a que la garantía de la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales se proyecta sobre cualquier materia y puede dar pie a que el legislador estatal se adentre en las de titularidad autonómica y afronte su regulación a fin de asegurar la igualdad. Para evitar o, al menos, contener ese riesgo, en la STC 61/1997, FJ 7, el TC acotó mínimamente su radio de acción delimitándolo, positiva y negativamente¹², y advirtió que no permite al Estado adueñarse de la regulación de las materias sectoriales de titularidad autonómica en las que esté presente algún derecho o deber.

Según esa doctrina, la materia competencial sobre la que recae el art. 149.1.1 CE es un derecho o deber constitucional de los del título I CE, entendido este en toda su extensión. Es decir, en lo que nos interesa, ese título se proyecta sobre el derecho de propiedad (art. 33 CE) en su doble dimensión individual e institucional (STC 37/1987) y el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE). El hecho de que este último no sea un derecho fundamental ni un título competencial, sino un principio

¹¹ La regla de supletoriedad del derecho estatal del art. 149.3 CE «no constituye una cláusula universal atributiva de competencias para legislar sobre cualesquiera materias a favor del Estado», porque no es una norma competencial, sino una cláusula de cierre que tiene por objeto realizar el principio de plenitud del ordenamiento jurídico, suministrando al aplicador del derecho una regla con la que pueda superar las lagunas de que adolezca el régimen jurídico de determinadas materias (SSTC 147/1991, FJ 7, y 139/2011, FJ 4).

¹² Lo que no ha impedido que más tarde se haya ido ensanchando paulatinamente. Así lo denuncia el voto particular de la minoría a la STC 79/2024.

rector de la política social y económica, no es óbice, según el TC, para que, al mismo tiempo, se despliegue como derecho constitucional, con sus vertientes competenciales¹³.

Por lo que se refiere a la función social de la propiedad (art. 33.2 CE), la STC 79/2024 dice que el reconocimiento de que las CC. AA. ostentan competencias sobre la concreción de la función social de la propiedad privada de la vivienda como legisladores sectoriales de la materia (entre otras muchas, la STC 57/2022, de 7 de abril) «no puede impedir que el Estado ejerza también su competencia, *ex art.* 149.1.1 CE», en el ámbito de la vivienda, como lo hizo en su momento con la regulación del cuadro de derechos y deberes de los propietarios de suelo, al objeto de «garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad urbana y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social», obteniendo el beneplácito de la STC 16/2021, FJ 8, con los límites que derivan del necesario respeto a las competencias autonómicas.

Es discutible la equiparación que hace la STC 79/2024 entre la función social de la propiedad del suelo y la de la vivienda, de la que más adelante se harán algunas consideraciones. Ciertamente, ambas formas de propiedad están conectadas entre sí y sobre ambas, también, opera el art. 33.2 CE. Ahora bien, el art. 47 CE solo se remite a la primera para que tenga su reflejo en la segunda. Por su lado, el voto particular advierte con razón que las condiciones básicas que impone la LDV solo tienen una relación lejana con el derecho del art. 47 CE y que, más que sobre su ejercicio —ámbito propio y legítimo del art. 149.1.1 CE—, se proyectan sobre el de las potestades públicas en esa materia que son de titularidad autonómica, y solo de forma refleja inciden en el derecho de propiedad.

¹³ «En tal sentido —prosigue— se ha de observar que este tribunal, al enjuiciar la constitucionalidad de prestaciones y actuaciones previstas en la Ley de presupuestos generales del Estado para la realización de acciones sociales dirigidas a favorecer la inclusión social de las personas mayores, de las personas inmigrantes y de las personas con discapacidad (STC 33/2014, de 27 de febrero, FJ 4), y de normas reguladoras de prestaciones del sistema de atención a la dependencia [STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 7 b)], ha afirmado que “[e]s, por tanto, posible promover, a través de la competencia reconocida al Estado en el art. 149.1.1 CE, mandatos, no ya genéricos sino específicos, recogidos en la Constitución como son los establecidos en el art. 50 CE, en relación con las personas mayores, o en el art. 49 CE, en relación con las personas discapacitadas; toda vez que se debe entender que los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I de la Constitución (entre los que se cuentan los recogidos en los citados art. 49 y 50 CE) pueden ponerse en conexión directa con la regla competencial *ex art.* 149.1.1 CE».

El TC ha empleado un amplio abanico de conceptos jurídicos indeterminados para definir el contenido posible de las condiciones básicas y, si bien parece pretender acotar un ámbito estricto, no renuncia a contemplar todas las posibles vertientes de los derechos y deberes: condiciones básicas «que afectan a su contenido primario» y a sus «posiciones jurídicas fundamentales», los «criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquellas», que sean «absolutamente necesarios para asegurar la igualdad en el ejercicio del derecho» (SSTC 184/2012, FJ 4, y 3/2013, FJ 8), tales como el «ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho», las «condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho» o «el marco organizativo que posibilita el ejercicio mismo del derecho» (STC 61/1997, FJ 8), teniendo a tal fin el legislador estatal «un cierto margen de apreciación en cuanto a la fijación inicial de las condiciones que, por su carácter de básicas, deben ser objeto de ordenación uniforme en todo el territorio nacional» (STC 154/1988, de 21 de julio, FJ 3).

Siendo inevitable tanto la indeterminación de los conceptos como la necesidad del margen de apreciación por el legislador, ha de prevalecer la contención, ya que solo se justifica, en mi opinión, para ajustar la aplicación de las condiciones básicas a las características específicas del derecho o deber en cuestión¹⁴.

Siguiendo con la delimitación que hizo la STC 61/1997, FJ 7, es importante tener presente que la relación entre la ley estatal y la legislación autonómica que implica el establecimiento de las condiciones básicas no obedece a la misma lógica que el binomio bases-desarrollo característico de las materias compartidas. Como sabemos, en este último caso, la ley básica define el mínimo común denominador normativo garantizador de una igualdad y uniformidad necesarias que ha de ser susceptible de desarrollo o complemento por las CC. AA. de acuerdo con su propia orientación política. Las bases han de dejar suficiente espacio normativo al legislador autonómico para que plasme sus opciones políticas. No pueden agotar, por lo tanto, la regulación.

¹⁴ Así, por ejemplo, la STC 173/1998, FJ 9, entendió con respecto al derecho de asociación, que parece fuera de toda duda que, por su conexión con él «y por su carácter de “requisitos mínimos indispensables” que posibilitan su ejercicio, el legislador estatal podrá considerar “condiciones básicas” ex art. 149.1.1 C.E., tanto lo que podríamos denominar la definición del concepto legal de asociación, como aquellos aspectos concretos de lo que hemos llamado régimen jurídico externo de las asociaciones (nacimiento de la personalidad, capacidad jurídica y de obrar, régimen de responsabilidad y causas y efectos de la disolución), que resulten “imprescindibles o necesarios” en orden a asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de asociación y, en cuanto tales, requieren un tratamiento uniforme».

Por eso, el exceso de detalle de la norma básica es indicativo de extralimitación competencial.

Las condiciones básicas del art. 149.1.1 CE, pese a su nombre, no son lo mismo que las bases o las normas básicas. No admiten desarrollo, sino que se definen por entero, de modo que el legislador autonómico debe observarlas sin alterarlas en absoluto al regular la materia sectorial. La STC 79/2024, FJ.3.B.a recuerda al respecto que, «más que establecer una reserva material exclusiva a favor del Estado», lo que le permite es «introducir condicionamientos normativos vinculantes para las comunidades autónomas en aras de asegurar la igualdad sustancial de derechos y deberes de todos los españoles» (STC 207/2013, FJ 5).

Consiguientemente, si las bases deben ofrecer una margen de normación diferenciado al legislador autonómico que las desarrolle, las condiciones básicas persiguen justamente lo contrario y, por lo tanto, no lo permiten. Su exhaustividad o grado de detalle, también, pueden revelar un exceso competencial, pero no porque priven al legislador autonómico de su desarrollo o concreción, sino porque no sean estrictamente necesarias para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho o deber constitucional que, en principio, tendría que ser la mínima imprescindible para no socavar el orden constitucional de competencias¹⁵. Lo que ocurre es que, al igual que pasa con las bases, el legislador estatal trata a menudo de ocupar todo el espacio posible para definir las condiciones básicas. La consecuencia es que en la práctica no es sencillo discernir unas de otras.

5. APLICACIÓN DE LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL A LA LDV

Siguiendo el mismo orden que la STC 79/2024, repasaremos su enjuiciamiento de los preceptos de la LDV objeto del recurso de inconstitucionalidad que resuelve.

5.1. *Estatuto básico del ciudadano, artículos 8, a) y c), y 9.c) LDV*

El art. 8 se refiere a «los derechos del ciudadano en relación con la vivienda», siendo el primero de ellos «a) Disfrutar de una vivienda digna

¹⁵ La STC 65/2020, FJ 7, recordó que el contenido de las condiciones básicas del art. 149.1 CE ha de ser el imprescindible o necesario para garantizar la igualdad y debe limitarse «al establecimiento de las condiciones básicas imprescindibles o necesarias para garantizar la igualdad, por lo que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho o deber de que se trate».

y adecuada, en los términos dispuestos por esta ley, ya sea en régimen de propiedad, de arrendamiento, de cesión de uso, o de cualquier otro régimen legal de tenencia». Enunciado en el que el TC (FJ 4.B.a) no ve vicio de inconstitucionalidad. No solo porque ya lo preveía el art. 5.a Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU)¹⁶, sino debido a que completa la definición no impugnada del art. 3.c LDV, y, en particular, a que el contenido que atribuye a ese derecho es únicamente «en los términos dispuestos por esta ley». Precisión que, a juicio del TC, significa que el art. 8.c LDV tan solo establece el mínimo común que se deberá respetar en el futuro y no excluye, impide o limita la regulación que, respetando esas condiciones básicas, puedan establecer —o hayan establecido ya— las comunidades autónomas para cumplir con el mandato que también a ellas dirige el art. 47 CE. Concluye la STC 79/2024, FJ 4.B.b, que debe desestimarse esta queja, «por no suponer una normación completa y acabada [STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 7 E) (iv)]».

En coherencia con lo dicho más arriba, el problema, a mi juicio, no estriba tanto en que la regulación sea completa y acabada, límite común a las bases y a las condiciones básicas que, por definición han de ser elementales o fundamentales. Lo crucial es que su calificación de condición básica esté justificada por ser imprescindible para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho o deber. Y ello porque, por mucho margen de apreciación que se reconozca al legislador estatal del art. 149.1.1 CE, las condiciones básicas siempre han de tener un fundamento objetivo que debe explicitarse cuando no sea evidente. Sin embargo, rara vez se cumple con esa carga sin que el TC reproche la forma en que las leyes estatales identifican los títulos competenciales en los que descansan los artículos de que constan. Es habitual, por el contrario, su mera mención en una disposición final en la que un mismo artículo puede estar bajo la cobertura de dos o más títulos competenciales sin que se concrete en qué medida actúa cada uno.

Pues bien, en este caso es muy cuestionable que, para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho del art. 47 CE, sea necesario dar el carácter de condición básica a lo que no es sino reproducción parcial de su enunciado y una alusión genérica y abierta a las distintas formas en las que se puede disfrutar de una vivienda digna y adecuada con arreglo al ordenamiento en vigor. En mi opinión, más allá de que sea impensable un contenido mínimo distinto de ese derecho, lo que verdaderamente impide que se ignore o reduzca es el tenor mismo del art. 47 CE que resulta indisponible para el legislador que, de acuerdo con el art. 53. 3 CE, lo desarrolle.

¹⁶ Aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

Y ese legislador es, en materia de vivienda, el autonómico, en virtud del art. 148.1.3 CE y de los correspondientes estatutos de autonomía. Es incontestable, igualmente, que las leyes de vivienda de las CC. AA. lo han respetado.

El art. 8.c LDV contempla, asimismo, el derecho a «c) [s]olicitar la inscripción en los registros de demandantes de vivienda protegida constituidos al efecto por las administraciones públicas competentes en la materia, y en los diferentes programas, prestaciones, ayudas y recursos públicos para el acceso a la vivienda, en función de su situación social y económica, así como de sus circunstancias personales y familiares».

Dice la STC 79/2024, FJ 4.B.b, que esta previsión es genérica y sujeta a desarrollo por parte de las comunidades autónomas y que no acomete ninguna regulación de tales registros, programas o ayudas, por lo que tampoco se alcanza a ver invasión competencial posible. A renglón seguido, recuerda que la constitucionalidad de la inscripción obligatoria de los demandantes de vivienda y financiación en un registro público fue avalada en la STC 112/2013 porque que estaba ligada al «eficaz cumplimiento de los objetivos estatales perseguidos con la concesión de ayudas económicas para la promoción de viviendas y su adquisición ya que a través de dicho registro se trata de asegurar el destino de las cantidades aportadas», y que resultaba válida porque suponía establecer «un requisito que deben cumplir los solicitantes, y es doctrina reiterada por este tribunal que los requisitos para acceder a las ayudas constituyen uno de los aspectos centrales de toda regulación subvencional que se orientan a garantizar igual trato a todos los interesados en el territorio nacional» (FJ 4).

Nuevamente, el TC se fija más en que la regulación no es detallada, criterio que, insisto, es secundario, ya que lo esencial es que la condición básica esté justificada, por ser imprescindible, para garantizar la igualdad. Por otra parte, sin discutir que, efectivamente, la inscripción en un registro sea un instrumento de control necesario sobre el destino y uso efectivo de las subvenciones, el sentido del art. 9.c LDV no se orienta a ese objetivo, sino a que todos los ciudadanos, tengan acceso a los registros a través de los cuales puedan ser beneficiarios de los programas, prestaciones y ayudas a los que se refiere. Desde ese punto de vista, la exigencia de estar inscrito es una carga o un deber más que un derecho, que, obviamente, no se puede exigir arbitrariamente. De otro lado, que el art. 8 LDV lo atribuya a los ciudadanos es criticable, pues excluye de este a quienes no tengan esa condición o estatus, muchos de los cuales serán, precisamente, los más necesitados de vivienda. Finalmente, es cuestionable que esa condición básica solo actúe en el caso de que las CC. AA. creen o dispongan ya del registro, pues, como sostiene el voto particular, eso no garantiza en todo caso la igualdad en el ejercicio del derecho del art. 47 CE, sino, únicamente, en el supuesto de que exista tal registro.

Por su parte, el art. 9.c apela a un deber ciudadano de mantenimiento y conservación del parque público de vivienda cuya calificación de condición básica no plantea mayores problemas.

5.2. Zonas de mercado residencial tensionado (artículos 15.1.e y 18, 2, 3 y 4, y disposición adicional tercera)

La declaración de estas zonas es uno de los ejes fundamentales de la LDV, pero es una medida potestativa, ya que queda a la discreción de las CC. AA. adoptarla o no. Solo en el supuesto de que acudan a ella, deben aplicar el procedimiento y el destino del suelo entregado a la Administración competente en cumplimiento del deber vinculado a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y a las actuaciones edificatorias del art. 18.1.b TRLSRU. Según la STC 79/2024, FJ 5.B.a, la competencia autonómica queda salvada expresamente para prever requisitos procedimentales propios, adicionales, para la declaración de estas zonas, a las que también podrán vincularse medidas particulares diversas a las de la ley estatal con criterios de identificación propios, o para regular, desde luego, declaraciones zonales diferentes.

Estas previsiones comparten con las ya examinadas la contradicción, al menos aparente, que supone calificarlas de condiciones básicas y, por lo tanto, imprescindibles para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho, y supeditar su aplicación y efectividad a lo que libremente decidan las CC. AA.

En cuanto a los aspectos procedimentales, el TC los incardina en el art. 149.1.18 CE (procedimiento administrativo común), de conformidad con lo dispuesto en la STC 55/2018, por todas, que admite desarrollo ulterior por parte de las comunidades autónomas y que estas son libres de aplicar o no. Con ello —concluye en contra de lo que acabamos de observar— no sufre el carácter vinculante que nuestra doctrina exige en el ejercicio del art. 149.1.1 CE, pues la LDV establece un régimen jurídico indisponible en caso de ser activado.

Esa interpretación la aplica, asimismo, al art. 18.4 LDV, pues, conforme a él, el plan específico de medidas de corrección que ha de seguir a la declaración de la zona tensionada será redactado por la Administración competente, que «propondrá las medidas necesarias para la corrección de los desequilibrios evidenciados en su declaración, así como su calendario de desarrollo». Nada predetermina el precepto sobre el tipo de plan, las medidas o su contenido, lo que salvaguarda el ejercicio de las competencias autonómicas, pues, desde luego, no se agota la materia (STC 65/2020, FJ 7). Por lo demás —concluye la STC 79/2024—, la previsión de medidas de corrección es coherente con la finalidad de la declaración de las zonas de mercado residencial tensionado en

el art. 18.1 (orientar las actuaciones públicas para hacer la oferta de vivienda en el mercado asequible a la población) y, por tanto, supone ejercicio legítimo de la competencia del art. 149.1.1 CE.

El art. 15.1.e LDV anuda a la declaración de zona tensionada que el suelo que en el municipio sea cedido por promotores y constructores de acuerdo con el art. 18.1.b TRLSRU se destine «necesariamente a la construcción y gestión de viviendas sociales o dotacionales», con la única excepción de que «se acredite la necesidad de destinarlo a otros usos de interés social». Este tipo de medidas no se fundamentan en el art. 149.1.1 CE, sino 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 (STC 141/2014, FJ 8.A.b).

5.3. *Estatuto básico de la propiedad de viviendas y, en particular, el régimen de los grandes tenedores, artículos 3.k, 11.1.e y 19.1, inciso segundo, y 3*

Dice el FJ 6.B.a que la definición de gran tenedor es vital para la aplicación de la LDV y que, en los términos del art. 3, y teniendo en cuenta el conjunto de la LDV, la definición de gran tenedor de la letra k) resulta imprescindible para asegurar las condiciones básicas del ejercicio del derecho a la vivienda y de propiedad sobre ella, enmarcándose en el ejercicio de la competencia que corresponde al Estado *ex* art. 149.1.1 CE. Sin ella —asegura— no pueden comprenderse determinadas obligaciones que se imponen en razón de la función social a ciertos propietarios de viviendas, ni las medidas que se establecen en relación con las notificaciones de lanzamiento, la admisibilidad de acciones de recuperación posesoria, la subasta de bienes o las limitaciones extraordinarias de actualización de la renta de ciertos contratos de arrendamiento (no impugnadas por el recurrente), y en nada obsta que las comunidades autónomas puedan establecer definiciones similares o divergentes en su ámbito para el desarrollo de sus políticas propias en materia de vivienda.

No dudamos de la coherencia interna de la LDV sobre la figura del gran tenedor. Pero, siendo tan esencial, no se entiende bien que el art. 3.a LDV diga que su definición se hace «[a] los efectos de lo dispuesto en esta ley, y en tanto no entren en contradicción con las reguladas por las administraciones competentes en materia de vivienda, en cuyo caso, y a los efectos de su regulación, prevalecerán aquellas». Lo observado sobre la imperatividad e indisponibilidad de las condiciones básicas queda así en entredicho.

De la exigencia de obligaciones de información más intensas a los grandes tenedores en el caso de viviendas que se sitúan en zonas de mercado

residencial tensionado se ocupa el art. 19.1 LDV. Según el FJ 6.B.b, no incurre en exceso competencial, pues no se establece allí disposición obligatoria alguna. En cambio —añade—, la regulación de la información mínima que, en caso de ejercitar esa posibilidad, tendría que requerirse y que realiza al final del art. 19.3 —a), b) y c)— sí es una concreción excesiva. Puesto que corresponde a la comunidad autónoma decidir si desea intensificar las obligaciones de información de los grandes tenedores respecto a las viviendas que se encuentran en zonas específicas, debe corresponderle también decidir qué información requerir en su caso respecto a su uso y destino, de conformidad con lo dispuesto en el art. 19.1, y máxime cuando, de acuerdo con el art. 19.4, la información sirve para establecer, en caso de quererlo así, fórmulas de colaboración con los propietarios. Por lo anterior, las previsiones del art. 19.3 de la ley que se refieren a la información que como mínimo ha de incluir la obligación que configura el artículo con respecto a las viviendas de titularidad del gran tenedor en la zona de mercado residencial tensionado no encuentran cobertura en el art. 149.1.1 CE y tampoco, por su naturaleza no económica (STC 21/1999, FJ 5), en el art. 149.1.13 CE, debiendo declararse inconstitucionales y nulas.

El FJ 6 B.c señala, también, que el cuadro de derechos y deberes de los propietarios de viviendas que contiene el art. 11.1 LDV se justifica para garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho y el cumplimiento de los deberes inherentes a su función social, y, en el caso concreto del inciso e), respecto a las que, por estar ubicadas en zonas de mercado residencial tensionado. Como en artículos anteriores, el TC acude a la doctrina que para la propiedad de suelo urbano en general estableció la STC 16/2021, FJ 8, de la que concluye sin mayor explicación que el deber que ese precepto impone no puede considerarse un exceso y que se trata, por tanto, de un legítimo ejercicio de la competencia estatal del art. 149.1.1 CE en conexión con el art. 33.2 CE.

5.4. *Impugnaciones vinculadas con el régimen de la vivienda protegida, artículos 3, f) y g), y 16, y disposiciones transitoria primera y final cuarta*

En este punto se vuelve a plantear el problema de la superposición de definiciones potencialmente divergentes, las previstas en el art. 3 de la LDV y las contenidas en la legislación autonómica. Las primeras se establecen a efectos de lo dispuesto en ella para articular las políticas de planificación y programación públicas y su existencia es lo que determina la aplicación de medidas como, entre otras, las contenidas en los arts. 18.6 o 25, o en la disposición final segunda, ninguna de ellas impugnada en la demanda y que promueve el Estado. Se trata, por tanto, dice el FJ 7.B.a, de un ejercicio

legítimo de la competencia estatal *ex art.* 149.1.1 CE que en ningún momento supone una normación completa y acabada de la materia (STC 65/2020, FJ 7). Una aseveración rayana en lo apodíctico, pues ya se ha puesto de relieve que la STC 65/2020, FJ 7, anuda el exceso de regulación a que rebase lo imprescindible para garantizar la igualdad, que es el fundamento que legitima su uso. Sin embargo, la STC 79/2024 no ofrece esa justificación, sino que la da por supuesta por razones de coherencia interna de la LDV.

Distinto juicio merece en el FJ B.b.i el art. 16.1 LDV, donde se prevén los principios rectores de la vivienda protegida, sin perjuicio de lo que se establezca en la normativa autonómica y local, de la que se salvaguarda el carácter prevalente. Una salvedad contradictoria con la razón de ser de las condiciones básicas que se deben imponer por sí mismas en todo caso. No obstante, el TC rechaza que tales principios lo sean, pues, según dice, su nivel de detalle es impropio del ejercicio de títulos competenciales transversales como son los de los apdos. 1 y 13 del art. 149.1 CE, y supone una invasión de la competencia autonómica exclusiva para legislar en materia de vivienda. Lo considera así porque, pese a la atribución competencial formal, en realidad, establecen un régimen llamado a aplicarse de forma supletoria, determinando el precepto cómo han de relacionarse el ordenamiento estatal y los autonómicos (STC 147/1991, FJ 7), lo que no es posible ni siquiera cuando el Estado tenga alguna competencia en la materia (STC 118/1996, doctrina reiterada en las SSTC 109/2004, FJ 8, y 139/2011, FJ 4, entre otras). La inconstitucionalidad afecta también al art. 16.2, cuyo único contenido se refiere a la forma de alcanzar las condiciones señaladas en el art. 16.1 y al primer párrafo de la disposición transitoria primera, dedicado a determinar el régimen (denominación que emplea el propio legislador y que evidencia la amplitud de su regulación) de las viviendas que ya estuvieran calificadas definitivamente como protegidas a la entrada en vigor de la ley, porque la única finalidad de ese precepto es, *sensu contrario*, someter a la LDV las viviendas que aún no lo estuvieran. También es inconstitucional el segundo párrafo de la disposición transitoria por conexión lógica con el primero.

La disposición final cuarta LDV incrementa los porcentajes mínimos fijados en el art. 20.1.b TRLSRU, que pasan del 30 al 40 % en unos casos y del 10 al 20 % en otros, reduciendo el margen de maniobra disponible para las comunidades autónomas y las entidades locales. No obstante, como respetando esos mínimos sigue siendo posible desarrollar un modelo urbanístico propio, es constitucional, tal y como ya declaró la STC 141/2014, ya que encuentra cobijo en el art. 149.1, apdos. 1 y 13, CE. Sin perjuicio de lo anterior, la STC 79/2024 entendió que el incremento era proporcionado y coherente con la finalidad de la LDV, pues se incide, pero no se excluye, en la adopción de una política autonómica propia (STC 152/1988, FJ 2).

5.5. *Impugnaciones vinculadas con la configuración de los parques públicos de vivienda (artículos 27.1, párrafo tercero, y 3, 28 y 29)*

El art. 27 LDV versa sobre el concepto, finalidad y financiación de los parques públicos de vivienda que reconoce de forma expresa que están «regulados específicamente por la legislación autonómica en materia de vivienda, urbanismo y ordenación del territorio». Pese a ello —dice el FJ 8.B.a—, inmediatamente después, se listan varias categorías de viviendas públicas que deben componerlo en todo caso, lo que supone un exceso cuando determina la composición mínima de esos parques públicos de vivienda para todas las Administraciones, al afectar determinados tipos de vivienda de titularidad autonómica o local (dotacional, social o protegida) a la finalidad para la que crea la categoría de los parques públicos de vivienda. Según el FJ B.b, se trata de una medida de detalle excesivo que no puede garantizar un mínimo uniforme en las condiciones de ejercicio del derecho a la vivienda, ya que en nada afecta a la existencia ni a la dotación efectiva de tales parques, lo que excluye su cobertura por el art. 149.1.1 CE. Por último, la medida tampoco tiene una dimensión económica, lo que lleva a descartar igualmente la aplicabilidad del art. 149.1.13 CE (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5). Su carácter taxativo, al establecer unos mínimos sin excepciones, excluye toda consideración como derecho supletorio y exime, por tanto, de entrar en ese aspecto.

El art. 27.3 LDV afecta imperativamente a determinados ingresos de las Administraciones públicas relacionados con la función social de la propiedad y la gestión de los parques públicos de vivienda para la creación, ampliación, rehabilitación o mejora de estos. De acuerdo con la doctrina de la STC 141/2014, la regulación del destino de estos bienes es una materia de competencia estatal ejercida al amparo del art. 149.1.13 CE (FJ 11.A). Ahora bien, dice el FJ 8.B.b, como quiera que va mucho más allá, al prever, además, la afectación finalista de ingresos procedentes de las sanciones impuestas por el incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda y de los ingresos procedentes de la gestión de esos bienes, y no solo de su enajenación, es un exceso competencial contrario al principio de autonomía financiera al que el art. 156.1 CE vincula el desarrollo y ejecución de las competencias autonómicas. En este sentido —continúa— existe un «señorío» sobre los recursos propios, también en las comunidades autónomas, que «obliga, desde perspectiva contraria, a abstenerse de efectuar “actos de disposición” o “afirmaciones competenciales” sobre recursos ajenos» (STC 87/2019, de 20 de junio, FJ 15). Por tanto, el art. 27.3 LDV es también inconstitucional.

Sin embargo, el TC considera que el art. 149.1.1 CE sí ampara el art. 28.1 LDV, relativo a los criterios orientadores en la gestión de los parques

que se dirigen a las Administraciones competentes en materia de vivienda y sus entes adscritos o dependientes, que se establece «de conformidad con lo dispuesto en su legislación y normativa de aplicación, y sin perjuicio de los criterios específicos que esta establezca». La previsión —dice el FL 8.B.c— responde a la competencia estatal *ex* art. 149.1.1 CE, que comprende medidas vinculantes no desplazables, como la limitación de los titulares en favor de quienes se podrán enajenar los bienes patrimoniales integrantes de los parques públicos de vivienda. No se trata, además, de medidas uniformes, pues el art. 28.2 prevé que, al desarrollar esas actuaciones, deba prestarse especial atención a las peculiaridades de cada entorno, para actuar de la forma más acorde a las características de la demanda, sin que pueda verse en ello afección posible a las competencias autonómicas en materia de ordenación territorial o régimen local, que en nada se agotan (STC 152/1988, FJ 2). El respaldo a esta previsión suscita el problema denunciado por el voto particular, ya que se refiere al ejercicio de potestades públicas antes que al derecho del art. 47 CE en conexión con el 33 CE. Es decir, no puede ampararse en el art. 149.1.1 CE.

El art. 29 LDV desarrolla el destino de los parques públicos de vivienda con arreglo al art. 27.1 LDV «de conformidad con lo dispuesto en la legislación específica y demás normativa de aplicación» (art. 29.1), lo que supone su directa aplicación en esos términos y excluye la supletoriedad. Igual fórmula se repite al indicar las formas en que «pueden» producirse su ocupación y disfrute (art. 29.2), encomendando también con la misma cautela a las Administraciones competentes en materia de vivienda el desarrollo de los sistemas de evaluación de los requisitos para ello (art. 29.3).

5.6. Impugnaciones relativas al régimen de arrendamientos urbanos (disposición primera, 1, 3 y 6; modificación del artículo 10 LAU)

El FJ 9.B.b sitúa las innovaciones de la LDV sobre la prórroga del contrato en la función social del derecho de propiedad o del derecho a la vivienda. Dice que, aunque el Estado también tiene competencias para la determinación de las condiciones básicas que garanticen su ejercicio, no hace perder a estas medidas su naturaleza de legislación civil. Un circunloquio innecesario que lleva el contenido de la disposición final primera a la órbita del art. 149.1.8 CE y, por lo tanto, del legislador estatal. A él corresponde determinar a qué desea vincular la aplicación del régimen que diseña. Para el TC, que este dependa de que el arrendatario sea un gran tenedor o que la vivienda se encuentre en una zona declarada como de mercado residencial tensionado, en los exclusivos términos de la LDV y sin considerar eventuales figuras similares creadas por la legislación autonómica, en nada afecta a las competencias de las comunidades autónomas, que podrán seguir creando figuras análogas, a las que no les serán

aplicables esas modulaciones por designio expreso del legislador estatal, que no impone por ello las suyas a las comunidades autónomas. Se avala, una vez más, la concurrencia de figuras afines en convivencia con unas condiciones básicas en teoría necesarias e imperativas, lo que no contribuye a la claridad del ordenamiento aplicable.

Tampoco supone un exceso competencial, a juicio del TC, que se incluya en la LAU, en la forma en que se hace, la identificación del instrumento que habrá de acreditar la situación de vulnerabilidad social y económica que puede dar lugar al derecho a una prórroga extraordinaria obligatoria en favor del arrendatario. Que tal deba ser un informe o certificado emitido en el último año por los servicios sociales municipales o autonómicos en nada condiciona, como es evidente, el ejercicio de esas competencias sectoriales.

Continúa el examen de la LDV respecto a la forma en que tendrá que aprobarse el sistema de índices de precios de referencia que la LDV cita en su disposición adicional primera y cuya creación se funda en el Real Decreto Ley 7/2019. Explica el FJ 9.B.c que la LDV regula, en concreto, una base de datos de contratos de arrendamiento de vivienda con el objeto de incrementar la información disponible para el desarrollo del meritado sistema que no se ha impugnado, por lo que ahora ya no puede cuestionarse la regulación del sistema estatal efectuada por el Real Decreto Ley 7/2019. Lo que este combate es que la resolución ministerial que efectivamente lo apruebe se realice por ámbitos territoriales, asegurando la coordinación técnica, ya que debe considerar las bases de datos, sistemas y metodologías autonómicos. Es evidente para el TC que la determinación de esas reglas no tiene naturaleza civil ni guarda conexión con el resto de las previsiones de la LAU, pero sí con el derecho a la vivienda, y encaja en el art. 149.1.13 CE, que es el fundamento competencial de la disposición del Real Decreto Ley 7/2019, que crea el sistema estatal de índices de referencia. Además, en nada afecta al ejercicio de las competencias autonómicas, al contrario de lo que sostiene el recurrente, que las comunidades autónomas puedan definir 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. Esto, además, está expresamente consagrado en el segundo apartado de la disposición adicional segunda del Real Decreto Ley 7/2019, que no se modifica.

III. LA REFERENCIA A NORMAS CIVILES DE LA SENTENCIA 79/2024¹⁷

Al margen de las normas administrativas y constitucionales objeto de previa valoración, cabe finalmente indicar que el recurso afectaba a reglas que

¹⁷ Este epígrafe ha sido elaborado por Vicente Guilarte Gutiérrez.

pueden insertarse en lo que conceptualmente cabe configurar como reglas civiles. Concretamente, en este ámbito pueden incluirse las impugnaciones relativas al régimen de arrendamientos urbanos que se analizan en el FJ 9 de la sentencia.

Como consideración previa de quien se maneja con más soltura en el ámbito del derecho privado, he de apuntar que me resulta un tanto sorprendente la fungible utilización de los apdos. 6 y 8 del art. 149.1 CE, que, a conveniencia del aplicador, se interpretan con uno u otro sentido en términos de una volatilidad extrema a los efectos de concluir, o rechazar, la constitucionalidad de las normas que analizan en función de estos aspectos competenciales.

Y lo mismo cabe decir, en sentido inverso, del art. 148.1.3 CE, que considera la competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia de vivienda. No deja de ser apriorísticamente sorprendente, ante tal exclusividad, el dictado de una ley estatal que incluso define las diversas acepciones del concepto vivienda.

La disposición final primera LDV afecta en su apdo. uno al art. 10 de la LAU, introduciendo nuevas prórrogas en zonas de mercado tensionado que se vinculan a la situación de vulnerabilidad del inquilino.

El apartado tres de la disposición adicional es igualmente cuestionado en cuanto que añade los apdos. 6 y 7 al art. 17 de la LAU en términos que, también, son objeto de reproche constitucional en el recurso decidido por la ulterior STC de 25 de enero de 2025. Las nuevas reglas contienen lo que afecta a la aprobación del sistema de índices de precios de referencia¹⁸.

Centrando el análisis de la STC 79/2024, diremos que, inicialmente, se modifica, una vez más, el ajetreado art. 10 de la LAU¹⁹ y se sanciona en el nuevo apdo. 2 una prórroga anual adicional acreditando el arrendatario su situación de vulnerabilidad. Regla en principio incomprensible, pues, si bien inicialmente se describe como una facultad del arrendatario que «podrá aplicarse...», cuando acredite su situación de vulnerabilidad, ulteriormente se concluye que resulta obligatoria para los grandes tenedores, quedando un tanto en el aire su obligatoriedad para quienes no lo sean. Ulteriormente, en el apdo. 3 se sanciona una nueva prórroga trianual, año a año, en las zonas de mercado residencial tensionado.

¹⁸ Sin duda, la tacha de constitucionalidad contenida en el ulterior recurso del grupo parlamentario Popular (5514/2023) tiene mayor enjundia, por lo que el análisis del precepto se contempla con más detalle ulteriormente al analizar la STC 26/2025.

¹⁹ El pasado 17 de febrero de 2025 se presentó en el Congreso una proposición de ley de Más Madrid propugnando la vuelta a la prórroga indefinida con revisión de la renta conforme al IPC y en supuestos de rehabilitación o reforma de la vivienda. Recuerda al viejo TR de 1964, si bien superando su principal problema, que radicó en la congelación de rentas, al no activarse los mecanismos de su actualización.

Antes de analizar el planteamiento del recurso es oportuno poner de manifiesto que, en realidad, lo que parece configurarse como una «lucha» por el plazo entre arrendadores y arrendatarios no es realmente tal en la generalidad de supuestos. A todo arrendador, sin duda, no le preocupa tanto el plazo como el abono puntual de la renta, de tal manera que existiendo un arrendatario cumplidor la prórroga contractual, diga lo que diga la norma, conviene tanto a uno como a otro.

El reproche constitucional que expresan los recurrentes tenía, a mi juicio, escasa entidad. Básicamente, se centraba en que el legislador estatal se remite a su propia catalogación del concepto de gran tenedor, a los que aplica el nuevo régimen, entendiendo los recurrentes que se trataba de una competencia autonómica.

La sentencia concluye que la nueva regulación arrendaticia es, a todos los efectos, legislación civil, y que la aplicación de las innovaciones normativas entronca con la función social de la propiedad en lo que afecta a la vivienda que encaja en su aplicación a grandes tenedores y zonas tensionadas. Es reseñable que este punto ni tan siquiera se ve alcanzado por los votos particulares disidentes, lo que de alguna manera evidencia su escasa enjundia.

Frente a tales planteamientos en orden a su constitucionalidad, el problema es más bien de oportunidad y no tanto competencial. Desde la modificación del TR 1964 introducida por el decreto Boyer (Real Decreto Ley 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica), que liberalizó el plazo contractual suprimiendo la prórroga forzosa, hasta hoy se han producido tras la aprobación de la LAU diversas modificaciones en el art. 10, en uno u otro sentido, con la finalidad de lograr un incremento del mercado de alquiler. Sin embargo, a pesar de la persistencia en centrar en el plazo el enfoque del problema, insisto en que este no está tanto en el plazo como en la búsqueda de un inquilino fiable: a mi juicio, las medidas que tomar para alcanzar la finalidad pretendida debieran ir encaminadas no tanto sobre la duración más o menos imperativa del inquilinato como en facilitar el cumplimiento de la obligación solutoria a cuyo fin no pueden despreciarse las medidas fiscales e incluso ayudas directas. A la par, lógicamente, se debe incrementar el parque de viviendas nacidas para el alquiler, de promoción tanto pública como privada.

Al margen de ello debe discreparse del casuismo reglamentario que el precepto contiene, impropio de una ley con vocación de generalidad, que no es sino un semillero de litigios, como ya acaeció con las complejísticas prescripciones contenidas en las disposiciones transitorias de la propia LAU.

Por otra parte, el apartado tres de la disposición adicional añade dos nuevos apartados —6 y 7— al art. 17 de la LAU, limitando el primero de ellos la renta pactada inicial en las zonas de mercado residencial tensionado, en

términos, de nuevo, de una farragosa precisión reglamentista, y, por su lado, el apdo. 7 del art. 17 limita la renta inicial a los grandes tenedores de manera que «no podrá exceder del límite máximo del precio aplicable conforme al sistema de índice de precios de referencia».

El fundamento desestimatorio, con cita de la STC 89/1994, radica en la consideración de que es el Estado el que tiene, conforme al art. 149.1.8, la competencia a la hora de establecer limitaciones a la libertad de pactos para ajustar el funcionamiento del mercado inmobiliario en atención a lo dispuesto en el art. 47 CE.

A la vista de cuanto antecede entiendo evidente la competencia del Estado para fijar modulaciones con las que proteger al inquilino en orden a la estabilidad de la ocupación arrendaticia frente a la aplicación a rajatabla de la autonomía de la voluntad en orden a la duración del contrato. Más complejo es el análisis de la contención de rentas que es objeto de estudio con ocasión de su tratamiento por la STC 26/2025.

IV. LAS NORMAS CIVILES ALCANZADAS POR LA STC DE 29 DE ENERO DE 2025²⁰

1. EL DEBER DE INFORMACIÓN PRECONTRACTUAL (ARTÍCULO 31 LDV)

El art. 31 de la LDV, en sus apdos. 1 y 2, es también objeto del reproche de inconstitucionalidad por problemas de reparto competencial: se estima por los recurrentes que excede las competencias estatales la disciplina normativa referente a la «información mínima en las operaciones de compra y arrendamiento de viviendas». El apartado inicial contiene un minucioso —sin duda excesivo— detalle de los datos para proporcionar por el arrendador/vendedor, siendo un tanto irrelevante el apdo. 2, impropio de una ley general, en cuya virtud, adicionalmente, el comprador/arrendatario podrá requerir información sobre «detección de amianto u otras sustancias peligrosas o nocivas para la salud». Al menos el legislador se ha olvidado de mencionar que igualmente podrá requerir información sobre «los suelos contaminantes» que generan no pocos problemas a la hora de practicar los asientos registrales.

La sentencia de 29 de enero de 2025 encaja tal precepto en el art. 149.1.8 CE, pues se está a presencia de información precontractual necesaria para la formación de la voluntad contractual y se garantiza con ello la transparencia de la operación encajando por ello en las «bases de las obligaciones

²⁰ Vicente Guilarte Gutiérrez.

contractuales». Adicionalmente se libra del reproche de inconstitucionalidad ante la mención del apdo. 4 de la disposición final séptima, que contiene una cláusula general de salvaguarda de las competencias autonómicas en el ámbito reservado a estas por el propio art. 149.1.8 «allí donde existan». El argumento nos sume en una relativa perplejidad, pues, en definitiva, allí donde existan reglas autonómicas que desarrollen la información precontractual —que obviamente no habrán padecido el reproche de inconstitucionalidad— serán de aplicación estas con preferencia a la norma estatal, cuya constitucionalidad se libra, precisamente, en función de la existencia de esa reserva.

Superado el test de constitucionalidad, también debe ponerse de relieve que el gran problema del casuístico apartado inicial del precepto lo es de aplicación práctica, pues choca con infinidad de reglas que igualmente disciplinan esa información precontractual: no hay legislador sectorial que no tenga la tentación de regular la información que debe tener el consumidor. Y cuanta más, mejor, hasta hacerla totalmente inservible. Problema detectado con claridad en el informe del CGPJ²¹. Ya entonces decíamos que la inclusión del precepto se superponía a la detallada legislación vigente sobre información precontractual y contractual en materia de consumo, que, por otro lado, no derogaba.

De esta manera, es evidente que la información que se describe en el apartado inicial de este art. 31 se superpone a la contenida en los arts. 8.1.d, 60 y ss. del TRLGDCU, cuyo art. 64, específicamente, completa la información que proporcionar al adquirente de una vivienda con la exigida en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la edificación LOE. Y, a la vez, debe mencionarse la persistencia del RD 515/1989, de 21 de abril, sobre protección de consumidores, en cuanto a la información para suministrar en la compraventa y arrendamiento de viviendas. Igualmente, es de subrayar que sobre el tema incide detalladamente el art. 6 de la Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario, que describe la «[i]nformación básica que deberá figurar en la publicidad de los préstamos inmobiliarios», pues, frecuentemente, la concertación del préstamo es coetánea a la adquisición de la vivienda²².

²¹ Conclusión decimosegunda.

²² Destaca Argelich Comelles (2023: 205-206) otra serie de reglas que imponen tal información, con referencia al derecho comparado, así como la Orden EHA/2899/2011, que disciplina el llamado préstamo responsable, y los arts. 1289 y 1300 de la Propuesta de Anteproyecto de Ley de modernización del Derecho de obligaciones, que contempla como supuesto de dolo la prestación deficiente del derecho de información.

En definitiva, el problema del precepto no estriba tanto en su constitucionalidad como en que su aplicación puede resultar sistemáticamente compleja, pues se superpone a cuantas previsiones normativas ya existen sin derogar ninguna de ellas de forma particularizada y sin añadir garantías adicionales específicas.

Y al hilo de todo lo anterior quizá fuera oportuno rescatar, al menos en el ámbito del arrendamiento de vivienda, el contrato-tipo que, por ejemplo, todavía sin desarrollo reglamentario, se prevé en la disposición final 15.1.d de la Ley 5/2019. Ello facilitaría, por otro lado, la estadística arrendaticia y la funcionalidad de la base de datos prevista por la disposición adicional primera de la LDV, objeto de ulterior comentario. Recordemos que bajo la vigencia del TR de 1964 existió el modelo tipo que fue en gran medida utilizado²³.

2. EL ARTÍCULO 17.7 DE LA LAU Y LA EVENTUAL VULNERACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD

El grupo parlamentario Popular entiende en su Recurso de inconstitucionalidad 5514/22023, decidido por la Sentencia de 29 de enero de 2025, que la modificación del art. 17.7 de la LAU, contenida en la disposición final primera 3 de la LV, vulnera el derecho de propiedad en cuanto limita el precio del alquiler tanto para los grandes tenedores como para contratos nuevos concertados en zonas de mercado de alquiler tensionado. Se funda en que con ello se coarta la facultad de disfrute, esencial en la configuración estructural del dominio, de forma que la limitación implica que no se respete su contenido esencial mínimo, con la consiguiente vulneración del reconocimiento constitucional del derecho de propiedad²⁴.

²³ Apartado 98 del informe del CGPJ.

²⁴ El voto particular suscrito por cuatro magistrados (Arnaldo Alcubillas, Espejel Jorquera, Tolosa Tribiño y Macías Castaño) entiende, sin embargo, que debió diferenciarse el enjuiciamiento de sus dos presupuestos subjetivos. De esta manera, se acepta la constitucionalidad respecto de la limitación aplicable a los grandes tenedores, pues «la posición ventajosa de tales tenedores en el mercado inmobiliario debe traducirse en la asunción de un mayor compromiso social», pero se disiente de la proporcionalidad de la medida, y de ahí su inconstitucionalidad para el caso de quienes no detentan tal condición, pero, estando en una zona de mercado tensionado, no han arrendado la vivienda en los cinco últimos años, pues para estos no es razonable su relación con la finalidad pretendida, afectando al equilibrio justo entre las exigencias de interés general y la protección de los derechos del individuo concretamente afectado por la regulación cuestionada.

Como precedente de su análisis hay que recordar que la Sentencia del Pleno del TC 37/2022, de 10 de marzo, concluyó la inconstitucionalidad de la Ley Catalana 11/2020, de 18 de septiembre, que igualmente implicaba la contención de los precios de alquiler, por invadir las competencias estatales reconocidas por el art. 149.1.8 CE en orden a la regulación de las bases contractuales. Es decir, vulneraba la competencia del Estado para establecer los criterios de ordenación general de este sector de la contratación privada aún en un territorio que cuenta con una legislación propia. La actual STC no cuestiona ya —no tendría sentido hacerlo— la competencia del Estado para afrontar la regulación de un sistema de contención de precios en materia arrendaticia, sino que incide alternativamente, y a mi juicio con escasa enjundia constitucional, en la vulneración del art. 33 de la CE. Como luego destaco, entiendo que son otros los preceptos de la Ley que más directamente afectan a la esencia del dominio privado sobre la vivienda.

A estos efectos, la STC de 29 de enero de 2025 rescata la doctrina constitucional sobre la función social de la propiedad que, como ya apuntó la STC 37/1987, se viene aplicando extensivamente mediante la progresiva incorporación de esas funciones sociales. Y con cita de la STC 168/2023 se afirma como límite al respeto del derecho de propiedad el no sobrepasar «el equilibrio justo o relación razonable entre los medios empleados y la finalidad pretendida». Igualmente afirma que la medida de contención de precios, en su doble modalidad subjetiva, se concilia con los objetivos perseguidos por la ley —obviamente tenía que ser así para no incurrir en una radical incongruencia sistemática—, a la par que se argumenta que «el que 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 no puede decirse que produzca un perjuicio patrimonial relevante a los arrendadores»²⁵. En definitiva, en la medida en que se cuestiona tal aspecto entiende el TC que, si bien la contención de precios afecta a la utilidad económica del bien, lo hace tan solo tangencialmente en relación con los derechos de propiedad de la vivienda. Concretamente, se dice como colofón de la previa exposición argumental que «lo que se ve afectado es una expectativa de beneficio económico que no conforman el contenido esencial del derecho de propiedad y existe una

²⁵ Todo ello al margen de la bondad del mecanismo para lograr la finalidad que persigue. Tema objeto de ulterior valoración, si bien cabe adelantar que su valoración ha de fundarse en una estadística existente, sin duda fiable, a menudo despreciada. Sobre el particular, García Teruel y Nasarre Aznar (2022), especialmente el capítulo «Hacia las políticas basadas en la evidencia. El rol de la investigación en derecho y el uso de la ciencia de datos en la normativa de vivienda».

relación razonable o equilibrio justo entre los medios empleados y la finalidad pretendida sometiendo a los propietarios de viviendas previstos en el art. 17.7 LAU a una carga que no puede ser considerada desproporcionada o excesiva»²⁶.

Comparto plenamente el juicio valorativo del TC en orden a la no afectación del contenido esencial mínimo del derecho de propiedad de la vivienda. Y entiendo que es así tanto para los grandes tenedores como para los propietarios que no lo son y que van a arrendar sus viviendas no alquiladas en los últimos cinco años, pues realmente la contención de los precios permite obtener en ambos casos una renta que podemos considerar de mercado, lo que determina la proporcionalidad de la medida a los efectos pretendidos —a mi juicio ilusoriamente— por el legislador.

Mucho más cuestionable es la aleatoriedad de la medida a la que se aplica la contención de precios, especialmente la referida a quienes no tengan la condición de grandes tenedores. Es de una aleatoriedad extrema el que se hable de cinco años —¿por qué no cuatro o seis?— y que no se precisen algunos supuestos exoneratorios de la norma cuando esté plenamente justificado el que no se arrendara la vivienda, como pueden ser la ocupación por un familiar, la realización de obras de mejora, etc.²⁷. Quizá la vía del trato discriminatorio de los iguales —cuatro o cinco años sería irrelevante— pudiera haber justificado su inconstitucionalidad.

Pero, a la vez, el tema es susceptible de una doble valoración sobre su oportunidad, económica y normativa, mucho más relevante que su enjuiciamiento constitucional en los términos planteados. En este sentido, en primer lugar, resulta decisivo analizar si la contención de precio es, empíricamente, una medida adecuada para fomentar y mejorar el mercado de alquiler. En segundo término, entiendo que la propiedad privada de la vivienda sufre embates de mucha mayor entidad en el articulado de la ley que el resultante del referido art. 17.7, tal y como en ulterior capítulo analizaré individualizadamente.

Otra cuestión relevante es la relativa a los resultados del control de rentas. Políticamente se argumentan por sus defensores las ventajas que para el mercado del alquiler tienen los sistemas de contención de precios en materia de alquiler. Tal afirmación resulta un tanto apodíctica, pues, frente

²⁶ Desde la perspectiva de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, analiza detalladamente el tema Martínez Escribano (2025), concluyendo con matices que «la normativa española de limitación de rentas en zonas de mercado residencial tensionado podría ser, en principio, respetuosa con el derecho de propiedad en los términos del art. 1 del Protocolo núm. 1, sin perjuicio del análisis que pueda realizarse desde otras perspectivas jurídicas».

²⁷ El voto particular emitido detalla diversos supuestos en los que no se justifica a su juicio la medida.

al posibilismo que encierra, lo que se advierte imprescindible es su contraste con la realidad acaecida, de lo que existen no pocos ejemplos²⁸. En materia arrendaticia es una constante desde el TR de 1964 el que todas las reformas, liberalizadoras o no, de la materia tenían por objetivo el incremento del parque de alquiler. Igualmente, entre otras menciones, cabe citar que la disposición adicional primera 2 de la LDV busca obtener «información veraz sobre los contratos de arrendamiento de vivienda vigentes [...] con el objeto de realizar un adecuado seguimiento del conjunto de medidas incluidas en esta ley y determinar el progreso en el objetivo de incrementar la oferta de viviendas en alquiler a precios asequibles». Desgraciadamente, la realidad ha ido evidenciando que, hasta ahora y desde hace tiempo, prácticamente ninguna de ellas resultó positiva a tal fin.

Y en relación con este tema es oportuno tener presente el análisis comparativo realizado por quienes detalladamente se han ocupado del problema. En nuestro país ha analizado exhaustivamente la cuestión, con escaso eco en la regulación aprobada, Nasarre Aznar²⁹, cuyas conclusiones, empíricamente contrastadas, son a menudo despreciadas por un legislador más preocupado por ofrecer un discurso populista, pero a menudo ineficiente, en términos que con detalle analiza Argelich Comelles³⁰.

A modo de resumen de sus conclusiones nos dice la citada autora que el control de rentas ocasiona no pocos efectos negativos, entre los que destaca «la reducción de la oferta [...] y aumento de renta; la disminución de la movilidad residencial, habitualmente por razones laborales; el aumento del coste oculto o no declarado sobre la renta de la vivienda y finalmente la falta de ejecución de obras de conservación y el deterioro de las viviendas tal y como sucedió con la prórroga forzosa» en las viejas leyes arrendaticias.

²⁸ En el informe del CGPJ aprobado por el Pleno de 27 de enero de 2022 (<https://is.gd/hhIH4g>) ya se apuntaba en su conclusión decimotercera «la falta de justificación suficiente en la MAIN de la necesidad de las medidas evaluando los beneficios sociales e inconvenientes que pueden derivar de ellas sobre la base de un análisis empírico del resultado de medidas similares en los países de nuestro entorno —e incluso en el nuestro— que han cosechado fracasos que resultan evidentes por conocidos».

²⁹ Fundamentalmente en Nasarre Aznar (2015; 2020), además de otros muchos trabajos sobre la materia.

³⁰ Un resumen actualizado de todo ello, con exhaustiva cita bibliográfica, tanto nacional como extranjera, y con fundamento estadístico comprobado, puede verse en Argelich Comelles (2023: 243-249), a lo que poco puede añadirse, salvo recomendar su lectura, de la que deriva el fracaso universal de la medida allí donde se ha implantado. También en Cataluña en el período de vigencia de la medida entre su aprobación y la sentencia del TC de 10 de marzo de 2022 que declaró su inconstitucionalidad.

Conclusiones que no se ofrecen de forma voluntarista, sino con base en un profundo análisis estadístico de los mercados de alquiler y con profusa cita de cuantos estudiosos especializados han investigado las consecuencias del control de precios.

Obviamente, frente a tal realidad, que no parece hipotética, no cabe sino clamar para que el legislador sea consciente de la necesidad de comprobar empíricamente la evolución del mercado de alquiler y, en caso de llegarse a la conclusión de su inutilidad, proceder a la inmediata derogación del sistema de contención aprobado: nada peor que insistir en el error y culpar a terceros del fracaso del sistema.

3. LOS PRECEPTOS DE LA LEC Y LA VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

Finalmente, la sentencia de 29 de enero de 2025 estima que el contenido de los farragosos términos con los cuales se modifican diversos preceptos de la LEC contenidos en la disposición final quinta de la LDV, en orden a la acreditación por los actores de la situación de vulnerabilidad de sus demandados, referentes a los procesos de desahucio, bien arrendaticio, bien hipotecario, infringe el derecho a la tutela judicial efectiva que básicamente afecta a los grandes tenedores. Lo hace tras una innecesaria y reiterativa exposición de la consideración constitucional del derecho a la tutela judicial efectiva que surge del art. 24 CE. Tras su lectura, dada su fungibilidad, no es posible colegir cuál iba a ser la decisión del Tribunal. Afortunadamente, en el momento final, la sentencia opta por la declaración de inconstitucionalidad, considerando que las condiciones impuestas a los actores en los referidos juicios de desahucio, si bien persiguen un fin constitucionalmente legítimo, no resultaban ni razonables ni proporcionales respecto de los fines perseguidos por el legislador con la LDV³¹.

Hemos de aceptar tal conclusión fundamentalmente desde una perspectiva práctica. El casuismo reglamentario de tal regulación, impropio de la abstracción y generalidad que debe presidir el articulado de una ley, hacía realmente inviable cualquiera de los procedimientos de desalojo contemplados por la normativa afectada. Su persistencia habría propiciado un semillero de litigios si es que algún gran tenedor osaba intentar el desahucio del inquilino/comprador incumplidor.

³¹ Sobre las cuestiones procesales vinculadas con el desahucio de la vivienda, resulta de especial interés su tratamiento conforme a la doctrina del TEDH en Martínez Escribano (2025), en particular el capítulo 3.2, «Análisis comparativo entre las últimas reformas legales y la jurisprudencia del TEDH sobre desahucios de vivienda».

De esta manera se considera que la normativa cuestionada no supera la proporcionalidad, al instaurar el requisito de admisibilidad de la demanda, pues anticipar la acreditación de la vulnerabilidad del demandado, condicionando con ello la admisión de la acción, resulta desproporcionado.

Y lo mismo acaece respecto de la fase ejecutiva que se concreta en la subasta de bienes inmuebles, que no debe afectar al derecho del ejecutante al iniciar la vía de apremio, pues tal situación de vulnerabilidad puede conocerse por otros medios de los que tienen noticia las Administraciones públicas competentes.

El voto particular³² accede a la misma conclusión, pero discrepa de la fundamentación sancionada por la mayoría. De esta manera, con carácter previo al juicio de proporcionalidad que sirve a la estimación del recurso, se argumenta que la sentencia debía haberse pronunciado respecto a la concreta referencia al requisito de admisibilidad que se remite a haberse «sometido al procedimiento de conciliación que a tal efecto establezcan las Administraciones Públicas», sin precisión adicional alguna sobre su naturaleza, caracteres y plazos, y adolece de una indeterminación incompatible con la debida garantía de seguridad jurídica, pues se traslada por el legislador a la Administración una función que solo a él compete en materia de derechos fundamentales dada la reserva de ley del art. 53.1. Con ello, «la ley ya no cumple su función de garantía del propio derecho fundamental que restringe pues deja que en su lugar opere simplemente la voluntad de quien ha de aplicarla (SSTC 292/2000, FJ 15 y 76/2019 FJ5)». Consideraciones razonables que no hacen sino abundar en el despropósito constituido por la reglamentación anulada.

V. LA DESNATURALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA DE LA VIVIENDA Y SU TRÁNSITO HACIA UNA PROPIEDAD ESTATUTARIA³³

Como se ha apuntado, la LDV contiene otras previsiones en las que los recurrentes no repararon desde su perspectiva de crítica constitucional, pero que, a mi juicio, resultan de gran transcendencia.

³² Voto suscrito por los magistrados Arnaldo Alcubilla, Espejel Jorquera, Tolosa Tribiño y Macías Castaño.

³³ Por Vicente Guilarte Gutiérrez.

Muchas de las reflexiones que siguen las incorporé al debate sobre el informe evacuado en el seno del CGPJ y fueron todas ellas incluidas en el ya mencionado informe aprobado por el Pleno de fecha 27 de enero de 2022. El nulo eco que produjeron en el

Desde una perspectiva general previa debe subrayarse que la LDV tiene una clara vocación jurídico-pública, lo que la lleva a obviar a menudo, cuando no contradecir, la regulación civil de las relaciones jurídicas de contenido patrimonial, tanto reales como obligacionales, alcanzadas por la propia ley. Tal realidad propicia con frecuencia la pregunta de si son las Administraciones públicas las que deben procurar los fines que la ley pretende³⁴ o, por el contrario, algunas de las cargas y obligaciones que la LDV contiene afectan a las relaciones jurídico-privadas.

Por ello resulta en cierta medida contradictorio que los arts. 10 y 11 de la LDV fundamenten el título competencial habilitante en el art. 149.1.8 CE cuando, evidentemente, suponen una clara huida de las pautas civiles para encuadrarse en la normativa administrativa que pasa novedosamente tanto a regular el contenido estatutario de la propiedad de la vivienda como a precisar el alcance de su función social. Es decir, resulta a mi juicio difícil de justificar una competencia que, aunque se dice fundada en la legislación civil, puede chocar con la competencia autonómica en materia de vivienda. El problema de constitucionalidad tendría entonces un planteamiento diferente al expresado en el recurso al que la sentencia da cabal respuesta. Lo apuntaba Nasarre Aznar³⁵ al decir, acertadamente, si bien los recurrentes de inconstitu-

legislador —como acaeció con el conjunto del informe—propicia mi insistencia en reiterarlas.

³⁴ Resulta particularmente complejo el que se incluyan en el art. 11 los derechos del propietario, pues parece que de su ejercicio debe velar el poder público. Ello puede incidental y adecuadamente ser así, como es el caso del art. 44.bis, incorporado por la Ley 1/2023, de 15 de febrero, a la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, donde se sanciona: «1. En los supuestos de ocupación de un inmueble sin título habilitante, el propietario o propietaria, si tiene la condición de gran tenedor, debe ejercer las acciones necesarias para desalojarlo si esta situación ha provocado una alteración de la convivencia o del orden público o pone en peligro la seguridad o integridad del inmueble. 2. En caso de que se produzca el supuesto a que hace referencia el apartado 1 y el propietario o propietaria no ejerza las acciones necesarias para el desalojo, el ayuntamiento del municipio donde esté situado el inmueble, como administración competente y sin perjuicio de la competencia de otras entidades públicas, puede instar al propietario o propietaria, de oficio o a instancia de la junta de propietarios de la finca donde esté situado el inmueble o a instancia de los vecinos del espacio residencial contiguo, a cumplir su obligación».

Sin embargo, con carácter general y a falta de expresa previsión, es evidente que la tutela del dominio privado de la vivienda debe actuarla su titular y en ningún caso la Administración.

³⁵ Nasarre Aznar, en el prólogo a Argelich Comelles (2023).

cionalidad no lo leyeron, que la ley prevé, «entre otras cuestiones, transmutar la propiedad privada de las viviendas, de todos los españoles, en una especie de tenencia tutelada por el Estado (otro motivo para su inconstitucionalidad)», criticando igualmente las «intromisiones en las relaciones jurídico-privadas» que frecuentemente la LDV contiene.

Ampliando la reflexión, es evidente que la LDV, en términos similares a como hace tiempo ya existe con la propiedad del suelo, consagra una concepción estatutaria del derecho de la propiedad privada sobre la vivienda en el sentido de que en él se integran, tan solo, los derechos o facultades que la norma administrativa tipificadamente concede. Tal concepción estatutaria ya se esboza tímidamente en el art. 15.1.a del TRLSyRU, al referirla también a las construcciones y edificaciones, cuyo uso limita, si bien no con carácter general, sino en la medida que se ven alcanzadas por el planeamiento³⁶. Sin embargo, entiendo que no era el momento de alterar radicalmente el concepto de propiedad de la vivienda, convirtiéndola en una propiedad estatutaria, como acaeció con la propiedad del suelo, pues la función social a la que sirve la planificación urbanística es muy distinta a la que pueda proporcionar la propiedad privada de la vivienda. Y tal cambio afectaría a un sustrato básico de nuestra economía doméstica, como es el ahorro familiar, consolidado con la adquisición de una vivienda en propiedad, y su continuidad familiar a través de la herencia.

Ocurre que el trasvase, clonado de la concepción estatutaria del suelo que deriva de los arts. 11 y ss. del TRLSyRU, resulta incongruente, pues poco tiene que ver la necesidad de ordenación territorial del suelo, con afectación decisiva al interés general, con la propiedad privada e individual de la vivienda, donde, frente al interés público, prima el interés privado del propietario. Una cosa es delimitar la función social de la propiedad, en cuanto a los deberes que comporta —art. 11—, y otra, al socaire de ello, regular el contenido de las facultades dominicales. Básicamente descrito el que la propiedad tenga carácter estatutario, significa que no tiene un contenido concreto y determinado, sino el que en cada momento establezca la legislación vigente, en el caso del suelo, el planeamiento urbanístico. El estatuto de la propiedad del suelo viene a ser un límite al carácter expansivo del derecho de propiedad,

³⁶ Es de subrayar que las más recientes normas que describe la propiedad de la vivienda persisten en la idea clásica, como es el caso del art. 553.36 del Código Civil de Cataluña (que la disposición final séptima 4 de la LV asume respetar), donde se dice que «los propietarios de un elemento privativo —vivienda— pueden ejercer todas las facultades del derecho de propiedad sin ninguna otra restricción que las derivadas del régimen de propiedad horizontal».

si bien se ha reafirmado que se establece muy parcialmente, tan solo cuando la propiedad recae sobre el bien suelo en términos que supera la LDV al proyectarlo también sobre la vivienda.

De esta manera, el nuevo conjunto normativo evidentemente supone una alteración del entendimiento de la propiedad privada de la vivienda y la parcial derogación estructural del art. 348 del CC. Con la LDV se excede a mi juicio la natural forma de intervención del poder público en la propiedad, derivada del art. 33 CE, consistente en la imposición de límites y obligaciones derivadas de la función social que el precepto constitucional consagra. Por el contrario, con la regulación aprobada, la propiedad de la vivienda parece que tan solo incluiría las facultades o derechos que la ley administrativa otorga y que, cicateramente, sin excesiva reflexión, se contienen en el apdo. 1 del art. 10 exigente de un análisis más profundo. La referencia residual a que todo ello condicionado a «su calificación [...] y a la legislación en materia de vivienda y demás que resulte de aplicación» es igualmente de una ambigüedad extrema e incongruente a los efectos de una configuración estatutaria necesariamente típica³⁷.

Por otro lado, incluir como derechos básicos en la configuración estatutaria de la propiedad de la vivienda «el derecho de consulta a las Administraciones» por irrelevante carece de sentido, sin que puedan olvidarse las referencias específicas al derecho a la información en la legislación del suelo, art. 4, apdos. 2.c, 5.c y 5.d, del TRLSyRU, así como en su art. 13.2.a, para conocer las posibilidades de actuación en el suelo rural. En todo caso, la restringida extensión de los derechos del propietario de vivienda evidencia una preocupación muy escasa por la descripción de sus facultades. Al redactor parece haberle bastado con la inicial referencia a las «facultades de uso, disfrute y disposición», de forma que las ulteriormente contempladas tienen un despreciado contenido accesorio.

De igual manera, la huida del derecho civil se aprecia en el apdo. 2 del precepto, pues poco tiene que ver su contenido con las facultades derivadas de la propiedad de la vivienda, resultando un tanto paradójico que la protección

³⁷ La LDV contradice su entendimiento de las cosas, en orden al establecimiento de un elenco estatutario cerrado de los derechos del propietario, pues, ulteriormente, en su art. 30, se contienen nuevos derechos —extensibles también a los arrendatarios— a favor del adquirente/propietario de vivienda, en línea con las facultades que a todo propietario/consumidor adicionalmente otorga el llamado derecho de consumo. Ello lleva a concluir que el derecho de propiedad de la vivienda incluye no pocas facultades derivadas del derecho de consumo, básicamente de cara a su adquisición, a las que ninguna mención se hace en el art. 10, que tiene por guía la propiedad estatutaria del suelo, en la cual, obviamente, el derecho de consumo carece de incidencia alguna: la Administración se entiende con administrados y no con consumidores.

del ejercicio de las facultades que se integran en tal derecho —«velar por el pleno ejercicio de los derechos de propiedad de la vivienda», dice el precepto— se actúe por la Administración, aunque a continuación ciertamente las finalidades para las que casuísticamente se faculta a la Administración exceden de las relaciones jurídico-privadas.

En definitiva, si bien a día de hoy la repercusión práctica del precepto resulta todavía un tanto irrelevante, la concepción estatutaria de la propiedad de la vivienda implicaría la facultad de las Administraciones de cercenar sus usos, al margen de lo ya dispuesto en la legislación del suelo, pues estos no serían ya los que indiscriminadamente derivan del concepto de propiedad del art. 348 del Código Civil, sino los que la legislación administrativa «de vivienda» confiere.

Y en la misma línea cabe comentar el art. 11 de la LV, de nuevo con gran relevancia ideológica, pues se destina a concretar —y fosilizar— el concepto de función social de la propiedad del art. 33.2 de la CE y los deberes que implica en su proyección sobre la vivienda. Tema de gran interés sobre el que se ha tratado en infinidad de sentencias (por todas, STC 89/1994) y comentarios, cuyo límite teórico, de muy lábil concreción, radica en que la restricción dominical no afecte a su contenido mínimo en términos que lo hagan irreconocible.

Por otro lado, el precepto aprobado mezcla una serie de deberes, escasamente fungibles dada su diversidad, pues, si bien algunos de los recogidos parecen exigibles por las Administraciones públicas en el marco de la referida conceptualización estatutaria del dominio de la vivienda, otros tienen también una eventual proyección jurídico-privada, como se advierte ejemplarmente en sus apdos. 1.b³⁸ y 1.d³⁹, que se superponen a las regulaciones civiles existentes.

De esta manera, respecto del deber de conservación —previamente configurado también como facultad del propietario en el art. 10—, hay que tener en cuenta que, desde la perspectiva jurídico-privada, es tema ampliamente regulado en la legislación de propiedad horizontal, tanto estatal (art. 10.1.a LPH) como catalana (art. 553.38 y siguientes). En todo caso, desde la óptica administrativa, parecería suficiente la específica regulación de la legislación del suelo en materia de conservación de edificaciones (art. 15, apartados 1.b 15.2, y concordantes, del TRLSyRU).

Desde otra perspectiva, la mención, un tanto ambigua, como deber del propietario derivado de la función social de la propiedad, del art. 11.1.a, al

³⁸ «Mantenimiento, conservación y en su caso, rehabilitación de la vivienda».

³⁹ «En las operaciones de venta o arrendamiento de la vivienda cumplir con las obligaciones de información».

«uso y disfrute propios y efectivos» conlleva una inequívoca carga política que quizá no se ha valorado suficientemente por los recurrentes de inconstitucionalidad, dada la expresa referencia a la «efectividad» en conjunción con el entendimiento estatutario de la propiedad de la vivienda. Especialmente, si se valora que, previamente, se ha sancionado como derecho estatutario del propietario la «facultad de uso y disfrute» que comprende, sin lugar a la duda, su «no uso y disfrute». Las facultades integradas en los derechos subjetivos incluyen desde una perspectiva civil la posibilidad de ejercitarlas o no sin que pueda concluirse su prescripción o caducidad por el no uso.

Y el apdo. 2 del precepto evidencia la nueva consideración administrativa de la propiedad sobre la vivienda al remitir a la Administración —y obviamente a la jurisdicción contencioso-administrativa— la competencia para corregir el incumplimiento de los deberes derivados de la naturaleza estatutaria de esta propiedad. De nuevo el título competencial habilitante resulta cuestionable.

VI. LA CREACIÓN DE UN NUEVO REGISTRO ADMINISTRATIVO Y LA VENTANILLA ÚNICA DIGITAL DE ARRENDAMIENTOS⁴⁰

El recurso de inconstitucionalidad decidido por la sentencia que nos ocupa no se ve en la necesidad, por no haberse planteado, de analizar la constitucionalidad de lo que en el proyecto de ley aparecía como un «registro administrativo» y ahora se conceptúa, con el mismo contenido, como una «base de datos de contratos de arrendamiento de viviendas»⁴¹. Ello no es óbice para destinar unas palabras a valorar el nuevo «Registro/base de datos» de contratos de arrendamiento de vivienda, que, en los términos legislados, a mi juicio, resulta totalmente superado por las posibilidades que ofrece el Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de Registro Único de Arrendamientos y se crea la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos para la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración.

⁴⁰ Vicente Guilarte Gutiérrez.

⁴¹ El proyecto de ley que se somete a la consideración del Congreso, al igual que el anteproyecto, lo denominaba «Registro de contrato de arrendamientos». El grupo parlamentario Republicano presenta la enmienda de modificación 654 para sustituir el término «Registro» por «Base de Datos». La justificación (¿) era una «adecuación del instrumento técnico que parece más apropiado para la función designada». Tal modificación es aceptada en el informe de la ponencia, de donde pasa al texto finalmente aprobado.

En todo caso, una vez más cabría haberse planteado el problema competencial, pues, si bien la CE afirma la competencia del Estado sobre «ordenación de los registros» (art. 149.1.8 CE), es también evidente que la creación de un registro administrativo choca con la consabida competencia exclusiva de las CC. AA. en materia de vivienda, puesto que ya cuentan con los «registros/censos» administrativos de fianzas que podrían potenciar (art. 148.1.3 CE, en relación con el 148.1.1 y el 149.1.8 CE). Ello refuerza la idea de que debiera utilizarse el sin duda consolidado y eficiente Registro de la Propiedad.

A tal efecto, acertadamente, la EM del Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre, que crea la Ventanilla Única, justifica el ejercicio de esta competencia en el hecho de que en ningún caso comprende regulaciones de carácter material sobre competencias de carácter autonómico, sino que se limita al establecimiento de disposiciones vinculadas a la labor del Registro de la Propiedad y del de Bienes Muebles y a la legislación hipotecaria, así como las vinculadas a la normativa de carácter civil asociada a la legislación de arrendamientos urbanos, todo ello competencias de carácter estatal. Recordemos finalmente que el Registro de la Propiedad es un registro jurídico, como ha declarado el TC en numerosas sentencias, pero no solo en relación con su ordenación, sino también en la regulación de su acceso por cualquier acto, negocio o título, aunque se refiera a competencias de materia no estatal⁴².

Tampoco puede olvidarse que la disposición adicional segunda de la LAU dispuso en su apdo. segundo que «en el plazo de nueve meses desde la entrada en vigor de esta ley se establecerán reglamentariamente —es oportuna la mención reglamentaria— los requisitos de acceso de los contratos de arrendamiento urbanos al Registro de la Propiedad». Habilitación determinante del ineficiente Real Decreto 297/1996, de 26 de febrero, precisado de actualización. Es evidente que en el caso que nos ocupa, a diferencia del más complejo tema de los arrendamientos turísticos regulado por el Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre, no puede haber duda competencial alguna, pues se inserta plenamente en lo que el TC denomina «materias de derecho privado» (SSTC 71/1983, de 29 de julio, 203/99, de 3 de junio, y 11/2015, de 5 de febrero).

Por otro lado, la creación de una nueva base de datos/registro administrativo autónomo de ámbito nacional, electrónico, necesariamente interconectado con las restantes Administraciones y organismos, implica una carga tanto económica como organizativa que quizá resulte imposible de asumir. Mucho más teniendo en cuenta los limitados efectos de su utilización que el precepto describe: «[...] incrementar la información disponible para

⁴² Por ejemplo, SSTC 4/2014, de 16 de enero, y 61/1997, de 20 de marzo.

el sistema de Índice de referencia del precio del alquiler». Y si bien el papel aguanta todo, el ejemplo del Registro Civil, configurado en «el papel» como electrónico en el año 2011 y de tan costosa implantación tras múltiples vicisitudes, evidencia los problemas de su aplicación práctica. Y lo mismo puede decirse de las dificultades con las que se encuentra la creación del Registro Central de Titularidades Reales creado por el RD 609/2023, de 11 de julio⁴³.

Por otro lado, la referencia del apdo. 2 a que tal base de datos se nutrirá, al parecer, de la información suministrada por los diferentes «registros autonómicos y estatales» evidencia su incongruencia, pues, por un lado, el Registro de la Propiedad (único registro estatal) apenas contiene arrendamientos inscritos, siendo igualmente deficitarios los registros autonómicos surgidos de la obligatoriedad de depositar la fianza de los inquilinatos (art. 36 LAU) ante la frecuencia con que los arrendadores, sin incentivo alguno para ello, eluden el depósito de las fianzas percibidas.

Así las cosas, a día de hoy, parece oportuno utilizar la potencialidad de la llamada Ventanilla Única de Alquileres contenida en el RD 1312/2024, de 23 de diciembre, cuyo objeto, en principio, es conforme al art. 1, «la creación de la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos y el desarrollo del procedimiento de registro único de arrendamientos, en aplicación del Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, sobre la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724, y resto de normativa nacional de aplicación». Tal registro único se alimenta de los datos que proporcionan los registros de la propiedad ante los que se interesa, con carácter obligatorio, la expedición de un número de registro de alquiler.

Ha de tenerse en cuenta también que el citado real decreto ya prevé la ampliación de su objeto a todos los contratos de arrendamiento al establecer en su disposición adicional segunda que, «con carácter voluntario, la persona titular de un derecho real que permita celebrar contratos de arrendamiento sobre un inmueble podrá solicitar un número de registro para alquiler de larga duración de conformidad con el procedimiento previsto en este real decreto».

⁴³ En este caso, las dificultades surgieron de la doble fuente de suministro de tales datos, registros mercantiles y Consejo General del Notariado, habiéndose mostrado este reticente a tal suministro ordenado de datos, si bien su aportación resulta innecesaria, dada la suficiencia a tal fin de los proporcionados por los registros mercantiles. Datos extraídos de los depósitos de cuentas anuales en los que debe expresamente figurar. Incluso el Consejo General del Notariado llegó a cuestionar en vía contencioso-administrativa la creación de este registro, finalmente legitimada por la sentencia de la Sala 3.ª del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 2024.

A tal efecto no parece haber inconveniente alguno para que, sin necesidad de habilitar una nueva base de datos administrativa y sectorial, se incorporen al Registro de la Propiedad, y se canalice ulteriormente tal información a través de la Ventanilla Única, los contratos de arrendamiento de larga duración —ya no es necesario el número de identificación para su inserción en las plataformas digitales— utilizando al efecto la técnica hipotecaria de la nota marginal del documento privado arrendatario, tal y como se prevé en el art.10.1 del citado Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre.

No se entendería que no se utilizara la estructura del Registro de la Propiedad, hoy plenamente digital tras el total abandono del «papel»⁴⁴, que puede integrar las finalidades pretendidas y otras muchas⁴⁵, dada su arraigada implantación capilar en todo el Estado y su eficiencia organizativa. Sería necesario contemplar reglamentariamente la obligatoriedad del depósito de los contratos de arrendamiento que podrá articularse, bien a través de un modelo tipo, bien con documento suscrito electrónicamente: una pequeña modificación del Real Decreto 297/1996, de 23 de febrero, sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de los Contratos de Arrendamientos Urbanos sería suficiente.

Y con esta finalidad parece oportuno aprovechar la creación de la Ventanilla Única contenida en el RD 1312/2024, de 23 de diciembre, cuyo art. 1 describe como su objeto «la creación de la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos y el desarrollo del procedimiento de registro único de arrendamientos». Sin duda, este puede ser el camino para seguir utilizando las potencialidades que la Ventanilla Única y su desarrollo amparan.

Por otro lado, a los efectos de obviar los costos documentales y arancelarios para el usuario, debiera utilizarse, tal y como hace su art. 10.1, la figura de la nota marginal en la finca inscrita que registralmente tendría tan solo efectos de publicidad noticia, con mínimos extremos calificables —básicamente el tracto—, lo que facilitaría el asiento, y cuya finalidad primordial es dar noticia de situaciones jurídico-privadas. A la vez, su eventual obligatoriedad permitiría disponer de una información fiable, territorialmente sectorizada si se quiere, y, por tanto, susceptible de proporcionar, por primera vez, una

⁴⁴ Con fecha de 9 de mayo de 2024 entró plenamente en vigor la Ley 11/2023, de Digitalización de Actuaciones Registrales, que implica la desaparición total del “papel”.

⁴⁵ Junto con las ventajas básicas que contempla la propia disposición adicional (estadística fiable, etc.), cabe añadir que tal depósito de contratos de arrendamiento evitaría no pocos problemas a la hora de conocer las Fuerzas Armadas, y obrar en consecuencia, el título ocupacional en los supuestos de ocupación en que, con frecuencia, aparecen ficticios contratos de alquiler.

estadística real y universal del parque arrendaticio, necesaria para calibrar, y en su caso adecuar, la eficacia de las políticas públicas de vivienda. Con ello se tendría una información actualizada, completa y accesible a las CC. AA., ayuntamientos y Administración tributaria a los correspondientes efectos, incluidos los estadísticos y de elaboración de índices, muy desarrollados por la actual organización registral. Debiendo destacarse, finalmente, como factor relevante, el que, una vez consolidada la Ventanilla Única, carecería adicionalmente de costo alguno de implantación para el Estado.

Paralelamente diremos que todo ello sería compatible con el asiento de inscripción de los arrendamientos, este voluntario, que nada tiene que ver con la nota marginal, quedaría para las finalidades previstas en la LAU (art. 7.2 y concordantes).

En definitiva, la Ventanilla Única podría servir como cauce para canalizar la información suministrada por el Registro de la Propiedad, si bien debiera propiciarse su utilización mediante la implantación de la obligatoriedad de su aportación a los registros de la propiedad, con el alcance indicado, que serviría como «base de datos» utilizando, además, los desarrollos de los que, al efecto, especialmente estadísticos, dispone el Colegio de Registradores. No tiene mucho sentido que se opere en sentido inverso diseñando la irrealizable creación de un costosísimo nuevo registro administrativo, con fuentes de acceso infungibles y parciales, que, además de colisionar con los ya existentes en las comunidades autónomas, serviría para cumplir finalidades perfectamente atendibles con las previsiones ya existentes.

Bibliografía

- Argelich Comelles, C. (2023). *Ley por el derecho a la vivienda* (2.^a ed.). Madrid: Aranzadi.
- García Teruel, R. M y Nasarre Aznar, S. (2022). Quince años sin solución para la vivienda. La innovación legal y la ciencia de datos en política de vivienda. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 789, 183-223.
- Martínez Escribano, C. (2025). La vivienda en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Revista de Derecho Privado*, 1.
- Nasarre Aznar, S. (2015). La eficacia de la Ley 4/2012 de reforma de los arrendamientos urbanos para aumentar la vivienda en alquiler en un contexto europeo. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 747, 205-248.
- Nasarre Aznar, S. (2020). El control de la renta de los arrendamientos urbanos de vivienda en Cataluña: el riesgo de excluir a los ya excluidos. *Hay Derecho* [blog], 28-10-2020. Disponible en: <https://is.gd/22W5iL>.