

Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 1 de septiembre de 2023, con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda

(Boletín Oficial del Estado, núm. 124, 25 de mayo de 2023)

ANTECEDENTES

PRIMERO. Dos personas han solicitado al Defensor del Pueblo la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra varios artículos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

SEGUNDO. La primera de ellas considera que la ley vulnera el derecho a la propiedad privada porque, al limitar la renta arrendaticia y su actualización así como permitir prórrogas obligatorias de la duración de los contratos de arrendamiento, no respeta la libertad de los propietarios respecto a sus viviendas y puede resultar una expropiación no declarada de los alquileres de vivienda sin establecer las indemnizaciones correspondientes.

Considera, además, que la ley protege la ocupación de viviendas y desprotege a los propietarios que la sufren, especialmente en caso de inquilinos que incumplen el contrato de arrendamiento, algo que, a su juicio, supone un desequilibrio en las relaciones contractuales entre propietarios e inquilinos y puede ser una discriminación en cuanto a la igualdad constitucional. En consecuencia, estima que vulneran la Constitución las medidas previstas en la ley relativas a las demandas de recuperación de la posesión de la vivienda y los desahucios por impago de las rentas de alquiler o vencimiento del plazo del contrato, en caso de inquilinos en situación de vulnerabilidad económica, y en los desahucios y lanzamientos de personas que ocupan viviendas sin título legal también en situación de vulnerabilidad económica. Entiende que los particulares tienen derecho «a disfrutar y/o recuperar su propiedad una vez concluidos los contratos de alquileres y/o cuando los inquilinos deciden unilateralmente que no pagan su contrato».

La solicitud de interposición de recurso no precisa cuáles son los artículos de la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, que considera inconstitucionales ni qué artículos de la Constitución resultarían vulnerados.

No obstante, a la vista de las alegaciones planteadas, puede interpretarse que son la disposición final primera, apartados uno, tres, cinco y seis, y la disposición final sexta, que modifican la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, en orden a introducir medidas de contención de precios en la regulación de los contratos de arrendamiento de vivienda, así como la disposición transitoria tercera y la disposición

final quinta, que introducen modificaciones en la Ley de Enjuiciamiento Civil. También se puede deducir de sus alegaciones que considera que los artículos de la Constitución vulnerados son el 33 y el 14.

TERCERO. La segunda persona que solicita la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 12/2023 alega, en síntesis, los siguientes motivos:

1. La definición de gran tenedor de vivienda que contiene su artículo 3 k) va a disuadir al pequeño inversor del mercado del alquiler al no diferenciar entre el inversor del ahorro y el inversor profesional, en tanto los diez inmuebles de uso residencial (o un número inferior y como mínimo cinco, si el área es declarada tensionada cuando así sea motivado por la comunidad autónoma en la correspondiente memoria justificativa), cuya titularidad determina la categoría de gran tenedor, incluyen la vivienda habitual, la segunda residencia y las viviendas ocupadas por los hijos, con lo que se puede estar dentro de la categoría si se destinan al alquiler solo dos viviendas o incluso una en caso del propietario que tiene segunda residencia y dos viviendas ocupadas por hijos. Critica también que la ley no diferencie entre el propietario que tiene 11 apartamentos de 30 m² que alquila 330 m² y es considerado un gran tenedor, del que tiene 10 pisos de 150 m², que alquila 1.500 m² y no es considerado gran tenedor.

Dado que ser gran tenedor de vivienda implica asumir más costes que los pequeños tenedores, a causa de las prórrogas obligatorias de contrato, los límites de las rentas —y de sus actualizaciones— y las condiciones más complejas para el desahucio, considera que el inversor del ahorro destinará su capital a otros bienes y mercados. De ahí concluye que la norma destruirá la mayor parte de la inversión privada en vivienda en alquiler, que es, en su opinión, la del ahorro dedicada a complementar los ingresos, la cual no puede admitir la carga y el riesgo de la regulación prevista.

Añade que las limitaciones de la renta arrendaticia y de sus actualizaciones anuales, que introduce la disposición final primera, en su apartado tres y cinco, en lugar de establecer márgenes de beneficio superiores e inferiores para el inversor y exigirle transparencia en cuanto a sus ingresos y gastos, niegan el equilibrio económico del mercado de alquiler y harán que los propietarios de vivienda dejen de arrendarlas o las vendan frente a otras alternativas de inversión. En consecuencia, son un factor de reducción, o incluso de destrucción, de dicho mercado, lo que hará que suban aún más los precios del alquiler (especialmente los más bajos) y sea más difícil acceder a una vivienda en esta modalidad contractual.

2. El sistema de índices de precios de referencia que establecerá los límites máximos a la renta pactada al inicio del nuevo contrato de arrendamiento en las zonas de mercado residencial tensionado provoca inseguridad jurídica al carecer de suficiente concreción respecto a la futura regulación de precios y poder ser

distinto por regiones. Por ello, estima que resulta contrario al principio de seguridad jurídica contemplado en el artículo 9.3 de la Constitución.

3. Los apartados tres y cinco de la disposición final primera, al fijar límites a los precios, y la disposición final quinta, al introducir ciertas condiciones en las demandas de desahucio de inquilinos, cuando la parte actora tenga la condición de gran tenedora y los inquilinos se encuentren en situaciones de vulnerabilidad económica, implican que el arrendador de la vivienda asuma una responsabilidad social que no le corresponde y que tiene costes indeterminados, razón por la que resulta evidente que se producirá un rechazo inmediato de los propietarios a alquilar a personas en situación de vulnerabilidad económica. De esta forma, las disposiciones legales mencionadas resultan contrarias al artículo 14 de la Constitución porque discriminan a las personas de menor capacidad económica, quienes se van a ver más afectadas, a lo que se añade que las viviendas más baratas serán las que más subirán de precio porque tenderán a aproximarse al precio máximo que fije el sistema de índices de precios de referencia.

Afirma, asimismo, que la ley discrimina a las personas que no cuentan con ahorros para poder comprar una vivienda y necesitan alquilar frente a los que sí los tienen y pueden comprar cualquier vivienda y en cualquier lugar.

A la vez, considera que la ley discrimina a los ciudadanos con mayor capacidad económica porque expulsará del mercado de alquiler a las viviendas que, por calidad o situación, estén potencialmente por encima de los precios máximos y será insuficiente la oferta de vivienda de precio regulado.

Añade que, por este motivo, la ley condiciona la libertad de residencia de las personas (artículo 19 de la Constitución) que, por su capacidad económica y necesidades, pueden aspirar a una vivienda en alquiler distinta de las de precio máximo establecido, que deberán buscar zonas no reguladas para poder hacerlo, de igual manera que discrimina a las personas que, por razones laborales, cambian su residencia.

4. Por último, afirma que la ley utiliza una interpretación incompleta del artículo 47 al centrarse en su preámbulo y en su articulado únicamente en su parte primera, es decir en la relativa al derecho a la vivienda, sin aludir a la regulación contra la especulación del suelo que también contiene el precepto constitucional.

Afirma que la causa del elevado precio de la vivienda es la repercusión en el mismo del valor del suelo, que es también elevado debido a la especulación provocada por la limitación del terreno construible, cuyos responsables son los ayuntamientos que elaboran planificaciones ineficaces que restringen el terreno construible siempre por debajo de las necesidades. Por esta razón, estima inconstitucional que los ayuntamientos, que son los que, a su juicio, provocan la especulación, se beneficien de ella, gracias a que las plusvalías generadas por la acción urbanística puedan destinarse a financiar el gasto, en vez de destinarse a

reducir el valor de la vivienda en la única parte posible, que es el valor del suelo, salvo que cuenten con una o más zonas declaradas tensionadas. La ley da carácter legal a utilizar los terrenos cedidos obligatoriamente por la acción urbanística, o las compensaciones monetarias, indiscriminadamente en el gasto público.

En su opinión, el artículo 47 de la Constitución no justifica la eliminación del valor de la vivienda en la determinación de los precios máximos de alquiler ni justifica la utilización de las plusvalías generadas por la acción urbanística en el gasto público, por lo que la ley se opone a los principios que contiene el precepto constitucional. En su interpretación del mismo, el uso de las plusvalías generadas por la acción urbanística se integra dentro del deber de regular contra la especulación del terreno y no como justificación del establecimiento de una forma más de financiación del gasto público.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. Al hilo de las alegaciones planteadas, es necesario examinar, en primer lugar, las cuestiones relativas a la vulneración del artículo 33 de la Constitución. Conviene, por tanto, recordar de forma sintética la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el significado y la extensión del derecho de propiedad.

El artículo 33 de la Constitución, tras enunciar y reconocer el derecho a la propiedad privada y a la herencia (apartado 1), proclama que su función social delimita su contenido (apartado 2) y garantiza que nadie pueda ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes (apartado 3).

De acuerdo con una pacífica y constante jurisprudencia constitucional, surgida de la STC 37/1987, de 26 de marzo, la naturaleza del derecho a la propiedad privada exige poner en estrecha conexión estos tres apartados, que revelan un derecho reconocido desde una vertiente institucional y otra individual, que se configura y protege como un conjunto de facultades individuales sobre los bienes y, a la vez, como una serie de obligaciones impuestas por el legislador en atención a la función social a la que se sujeta.

En palabras del propio Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico segundo de la sentencia citada,

la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también y al mismo tiempo, como un conjunto de derechos y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la comunidad, es decir a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir. Por ello, la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consi-

deración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a este subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes.

De acuerdo con esta perspectiva, la incorporación de exigencias sociales al contenido del derecho de propiedad privada responde a principios establecidos e intereses tutelados en la misma Constitución, lo que se traduce en la posibilidad de intervenciones públicas, a través de las leyes, en la esfera de las facultades y responsabilidades del propietario, siempre que no anulen la utilidad individual del derecho.

Ha afirmado asimismo el Tribunal Constitucional que la dimensión social de la propiedad privada, en cuanto institución llamada a satisfacer necesidades colectivas, es conforme con la idea que se ha formado la sociedad contemporánea sobre el derecho de propiedad y, en consecuencia, debe ser rechazada la idea de que la previsión legal de restricciones a las facultades de uso, disfrute, consumo y disposición o la imposición de deberes positivos al propietario hagan irreconocible el derecho de propiedad (STC 37/1987, FJ 2).

Corresponde así al legislador delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes, respetando siempre su contenido esencial, entendido como reconocibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como posibilidad efectiva de realización de ese derecho (por todas, SSTC 11/1981, FJ 10). Y esa facultad del legislador se extiende lógicamente a la materia de los arrendamientos urbanos.

Recoge con claridad el alcance de esta doctrina la STC 227/1988, de 29 de noviembre, cuando explica que las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido de un derecho de propiedad que, sin privar singularmente del mismo a sus titulares, constituyen una configuración *ex novo* modificativa de la situación normativa anterior, aunque impliquen una reforma restrictiva del derecho o la limitación de algunas de sus facultades, no están prohibidas por la Constitución ni dan lugar por sí solas a una compensación indemnizatoria.

Dice el Tribunal que «al establecer con carácter general una nueva configuración legal de los derechos patrimoniales, el legislador no solo puede, sino que debe tener en cuenta las exigencias del interés general. Así resulta con toda evidencia por lo que se refiere al régimen jurídico de la propiedad privada, pues por imperativo constitucional, la ley debe delimitar el contenido de ese derecho en atención a su función social (artículo 33.2 de la Constitución)».

Advierte el Tribunal que «la delimitación legal del contenido de los derechos patrimoniales o la introducción de nuevas limitaciones no pueden desconocer su contenido esencial, pues en tal caso no cabría hablar de una regulación general del derecho, sino de una privación o supresión del mismo que se traduciría en un despojo de

situaciones jurídicas individualizadas, no tolerado por la norma constitucional, salvo que medie la indemnización correspondiente». Pero subraya, de manera semejante a lo que ya dijo en la STC 37/1987, que «la fijación del contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que en cada derecho patrimonial subyacen, sino que debe incluir igualmente la dimensión supraindividual o social integrante del derecho mismo» (STC 227/1988, FJ 11).

De esta forma, para que se aplique la garantía del artículo 33.3 de la Constitución, es decir la indemnización, es necesario que concurra el dato de la privación singular característica de toda expropiación, es decir, la substracción o ablación de un derecho o interés, siendo distintas de esta privación singular las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido del derecho que respeten su contenido esencial (SSTC 204/2004, FJ 5, y 112/2006, FJ 10).

SEGUNDO. A la luz de esta doctrina constitucional, esta institución no aprecia que las disposiciones legales cuestionadas por los solicitantes vulneren el artículo 33 de la Constitución. Y ello porque ni suponen la desaparición o negación del contenido esencial del derecho a la propiedad del inmueble arrendado, ni, por otro lado, la delimitación que de ese derecho realizan carece de fundamento o justificación constitucional.

Para llegar a esta conclusión hay que reconocer primero que la utilidad económica individual de la propiedad objeto de arrendamiento implica la percepción de la correspondiente renta arrendaticia, por lo que una disposición que supusiera el vaciamiento del contenido económico de la renta acordada podría representar la vulneración del contenido esencial del derecho reconocido en el artículo 33 de la Constitución.

Ahora bien, los mecanismos de fijación y de actualización de las correspondientes rentas arrendaticias y las prórrogas obligatorias de los contratos establecidos en la Ley 12/2023 no provocan tal vaciamiento. Las medidas reducen la utilidad económica del bien pero no la suprimen y, por tanto, de conformidad con la jurisprudencia constitucional antes expuesta, aplicada de manera específica respecto a los arrendamientos en la STC 89/1994, en su fundamento jurídico quinto, no son contrarios al derecho de propiedad reconocido en la Constitución española.

TERCERO. Una lectura atenta de los preceptos que sobre estos aspectos contiene la Ley 12/2023 permite confirmar lo anterior. Por esta razón, y porque las alegaciones contienen apreciaciones que no se corresponden con la letra de la ley, resulta de utilidad describir la extensa regulación en vigor.

I. Por lo que se refiere a la primera y más novedosa medida, es decir a la limitación de la renta arrendaticia, la disposición final primera, apartado tres, añade dos nuevos apartados al artículo 17 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, el 6 y 7, que introducen dos mecanismos de contención de precios para los nuevos contratos de arrendamiento de inmuebles, siempre que se ubiquen en una zona declarada como de mercado residencial tensionado y que se celebren durante el periodo de vigencia

de tal declaración —regulada en el artículo 18 de la Ley 12/2023. Estos mecanismos son distintos en función de que el arrendador sea un pequeño o un gran tenedor de vivienda.

Así, en caso de pequeños tenedores de vivienda, el apartado 6 establece que en los contratos de arrendamiento de vivienda «la renta pactada al inicio del nuevo contrato no podrá exceder de la última renta de contrato de arrendamiento de vivienda habitual que hubiese estado vigente en los últimos cinco años en la misma vivienda, una vez aplicada la cláusula de actualización anual de la renta del contrato anterior, sin que se puedan fijar nuevas condiciones que establezcan la repercusión al arrendatario de cuotas o gastos que no estuviesen recogidas en el contrato anterior».

La regla anterior permite una serie de excepciones en las que la renta podrá incrementarse en un máximo del 10 % si se acredita alguno de los siguientes supuestos:

- a) Cuando la vivienda hubiera sido objeto de una actuación de rehabilitación según el artículo 41 del Reglamento del IRPF finalizada en los dos años anteriores a la fecha de la celebración del nuevo contrato de arrendamiento.
- b) Cuando en los dos años anteriores a la fecha de la celebración del nuevo contrato de arrendamiento se hubieran finalizado actuaciones de rehabilitación o mejora de la vivienda en la que se haya acreditado un ahorro de energía primaria no renovable del 30 %, a través de sendos certificados de eficiencia energética de la vivienda, uno posterior a la actuación y otro anterior que se hubiese registrado como máximo dos años antes de la fecha de la referida actuación.
- c) Cuando en los dos años anteriores a la fecha de la celebración del nuevo contrato de arrendamiento se hubieran finalizado actuaciones de mejora de la accesibilidad, debidamente acreditadas.
- d) Cuando el contrato de arrendamiento se firme por un periodo de diez o más años, o bien, se establezca un derecho de prórroga al que pueda acogerse voluntariamente el arrendatario, que le permita de manera potestativa prorrogar el contrato en los mismos términos y condiciones durante un periodo de diez o más años.

En caso de que el arrendador sea un gran tenedor de vivienda —según la definición del artículo 3 k) de la Ley 12/2023— el apartado 7 establece que «la renta pactada al inicio del nuevo contrato no podrá exceder del límite máximo del precio aplicable conforme al sistema de índices de precios de referencia atendiendo a las condiciones y características de la vivienda arrendada y del edificio en que se ubique, pudiendo desarrollarse reglamentariamente las bases metodológicas de dicho sistema y los protocolos de colaboración e intercambio de datos con los sistemas de información estatales y autonómicos de aplicación».

La misma limitación rige para los contratos de arrendamiento de vivienda de pequeños tenedores en los que el inmueble no hubiese sido objeto de ningún contrato de arrendamiento de vivienda en los últimos cinco años, siempre que se haya justificado dicha aplicación en la declaración de la zona de mercado residencial tensionado.

Debe tenerse en cuenta que, en virtud de la disposición final primera, apartado seis, de la Ley 12/2023, que añade una disposición transitoria séptima a la Ley de Arrendamientos Urbanos, esta limitación no se aplicará hasta que se encuentre aprobado el referido sistema de índices de precios de referencia, mediante resolución del departamento ministerial competente en materia de vivienda y por ámbitos territoriales, de acuerdo con su disposición adicional primera y considerando las bases de datos, sistemas y metodologías desarrolladas por las distintas comunidades autónomas y asegurando, en todo caso, la coordinación técnica.

A esos efectos, la disposición adicional primera de la Ley 12/2023 indica lo siguiente:

1. Para el desarrollo de lo previsto en esta ley, se conformará una base de datos de contratos de arrendamiento de vivienda, a partir de la información contenida en los actuales registros autonómicos de fianzas de las comunidades autónomas, en el Registro de la Propiedad y otras fuentes de información de ámbito estatal, autonómico o local, con el objeto de incrementar la información disponible para el desarrollo del Sistema de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda establecido en la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.
2. Se promoverán los mecanismos de colaboración con las comunidades autónomas y otros organismos e instituciones, para disponer de la información veraz sobre los contratos de arrendamiento de vivienda vigentes, a través de los datos recogidos en los distintos registros autonómicos y estatales, con el objeto de realizar un adecuado seguimiento del conjunto de medidas incluidas en esta ley y determinar el progreso en el cumplimiento de los objetivos de incrementar la oferta de vivienda en alquiler a precios asequibles.
3. A la entrada en vigor de la ley se iniciará un proceso específico de colaboración entre el departamento ministerial competente en materia de vivienda y las comunidades autónomas que hayan desarrollado sistemas de referencia del precio del alquiler en sus respectivos ámbitos territoriales para asegurar la colaboración entre sistemas, la atención a las especificidades territoriales que deban tenerse en cuenta, así como el establecimiento de plazos para agilizar su aplicación efectiva.

Finalmente, al analizar el impacto de la nueva medida no hay que olvidar que los dos mecanismos de contención de la renta arrendaticia para los nuevos contratos de arrendamiento se circunscriben únicamente a las zonas que se declaren de mercado residencial tensionado y durante la vigencia de estas.

Según los artículos 18.2 d) y 18.3 de la Ley 12/2023, estas zonas se declaran por un periodo de vigencia de tres años, prorrogable anualmente si subsisten las circunstancias, basadas en datos objetivos, que justificaron la declaración, es decir la existencia de un especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población residente, incluyendo la formación de nuevos hogares, en condiciones que la hagan asequible, por producirse una de las circunstancias siguientes:

Que la carga media del coste de la hipoteca o del alquiler en el presupuesto personal o de la unidad de convivencia, más los gastos y suministros básicos, supere el treinta por ciento de los ingresos medios o de la renta media de los hogares.

Que el precio de compra o alquiler de la vivienda haya experimentado en los cinco años anteriores a la declaración como área de mercado de vivienda tensionado, un porcentaje de crecimiento acumulado al menos tres puntos porcentuales superior al porcentaje de crecimiento acumulado del índice de precios de consumo de la comunidad autónoma correspondiente.

Es decir, ambos mecanismos se acotan en la ley tanto a un periodo limitado en el tiempo como a unos supuestos de hecho previstos de manera objetiva y cierta.

II. En cuanto a la actualización anual de la renta del alquiler, prevista en el artículo 18 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, de acuerdo con el juego de las disposiciones final primera (apartado cinco) y final sexta de la Ley 12/2023, los precios de los alquileres se actualizarán, en síntesis, de la siguiente manera:

- Si el arrendador es un gran tenedor de vivienda, la actualización anual de la renta del alquiler puede ser objeto de pacto entre arrendador y el arrendatario pero estará siempre limitada a un índice: 2 % en 2023 y 3 % en 2024.
- En el caso de que el arrendador no sea un gran tenedor, el incremento de la renta será el que se pacte entre las partes pudiendo superar esos índices. Ahora bien, en ausencia de pacto, vuelven a operar los índices máximos: 2 % para 2023 y 3 % para 2024.
- A partir del 1 de enero de 2025, con el fin expreso de evitar incrementos desproporcionados, se aplicará a todos los contratos de arrendamiento de vivienda un nuevo índice de referencia para la actualización anual de la renta arrendaticia, que habrá de ser más estable e inferior al IPC y se definirá por el Instituto Nacional de Estadística antes del 31 de diciembre de 2024. La creación de este nuevo índice está prevista en el apartado cinco de la disposición final primera de la Ley 12/2023 que añade a la Ley de Arrendamientos Urbanos una disposición adicional undécima.

Téngase en cuenta que ya desde la reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos, operada por el apartado 1 del artículo 1.9 del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, el incremento producido como consecuencia de la actualización anual de la renta no podía exceder del resultado de aplicar la variación porcentual experimentada por el IPC a fecha de cada actualización, tomando como mes de referencia para la actualización el que correspondiera al último índice que estuviera publicado en la

fecha de actualización del contrato. Es decir, la actualización de la renta en los contratos de arrendamiento de vivienda ya contaba con un índice que operaba como límite máximo a la actualización, el IPC.

Ante el contexto económico provocado por la guerra de Ucrania, el legislador estimó que se había puesto de manifiesto que el IPC no era una referencia adecuada para la aplicación de las actualizaciones anuales de los contratos de arrendamiento de vivienda. En julio de 2022 la variación del referido índice llegó a alcanzar un 10,8 % y, aunque su evolución ha sido después favorable, sigue estando en niveles elevados. Por ello, en los decretos-leyes de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania se introdujo como límite máximo el Índice de Garantía de Competitividad, que, en la práctica, es un 2 %. En la Ley por el derecho a la vivienda lo que hace el legislador es mantener en 2023 esta medida, introduce el 3 % para el 2024 y establece un nuevo índice de referencia a partir de 2025.

III. Con relación a las prórrogas obligatorias de los contratos de arrendamiento de vivienda, la disposición final primera, en su apartado uno, modifica el artículo 10 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, que queda redactado en los siguientes términos:

1. Si llegada la fecha de vencimiento del contrato, o de cualquiera de sus prórrogas, una vez transcurridos como mínimo cinco años de duración de aquel, o siete años si el arrendador fuese persona jurídica, ninguna de las partes hubiese notificado a la otra, al menos con cuatro meses de antelación a aquella fecha en el caso del arrendador y al menos con dos meses de antelación en el caso del arrendatario, su voluntad de no renovarlo, el contrato se prorrogará obligatoriamente por plazos anuales hasta un máximo de tres años más, salvo que el arrendatario manifieste al arrendador, con un mes de antelación a la fecha de terminación de cualquiera de las anualidades, su voluntad de no renovar el contrato.
2. En los contratos de arrendamiento de vivienda habitual en los que finalice el periodo de prórroga obligatoria o el periodo de prórroga tácita y el arrendador sea un gran tenedor de vivienda, el arrendatario que acredite una situación de vulnerabilidad social y económica, sobre la base de un informe o certificado emitido en el último año por los servicios sociales de ámbito municipal o autonómico, tendrá derecho a una prórroga extraordinaria del plazo del contrato de arrendamiento por un periodo máximo de un año, durante el cual se seguirán aplicando los términos y condiciones establecidos para el contrato en vigor.
3. Si el contrato de arrendamiento de vivienda habitual es sobre un inmueble que se encuentre en una zona de mercado residencial tensionado y dentro del periodo de vigencia de la declaración de la referida zona, la solicitud de prórroga extraordinaria deberá ser aceptada obligatoriamente por todo arrendador (pequeño o gran tenedor de vivienda), salvo que se hayan fijado otros términos o condiciones por acuerdo entre las partes, se haya suscrito un

nuevo contrato de arrendamiento con las limitaciones en la renta antes descritas o en el caso de que el arrendador haya comunicado, en los plazos y condiciones establecidos en la ley, la necesidad de ocupar la vivienda arrendada para destinarla a vivienda permanente para sí o sus familiares en primer grado de consanguinidad o por adopción o para su cónyuge en los supuestos de sentencia firme de separación, divorcio o nulidad matrimonial.

CUARTO. La descripción detallada de la normativa legal cuestionada pone de manifiesto que ninguna de las medidas de contención de los precios adoptadas por la Ley 12/2023 vacía de utilidad económica la vivienda arrendada, tal y como se avanzaba en el fundamento jurídico segundo.

Es innegable que si el legislador no las hubiera introducido, en un mercado en el que los alquileres urbanos evolucionan al alza de manera sostenida, rápida e intensa, el propietario de la vivienda obtendría una rentabilidad económica mayor por su bien inmobiliario.

En este sentido, resulta claro que los preceptos cuestionados implican una limitación del derecho de propiedad en cuanto a su utilidad económica individual. Pero ello no significa que conviertan en inexistente, o puramente nominal, el derecho de propiedad del arrendador.

Suponen, ciertamente, una restricción o limitación de este derecho, en cuanto hacen que la renta arrendaticia no se ajuste con total fidelidad a la actual evolución del mercado de arrendamiento de vivienda. Ahora bien, esa limitación no puede considerarse una supresión del derecho sino, en todo caso, una afectación de su contenido que no lo hace desaparecer ni lo convierte en irreconocible, en tanto la utilidad económica del bien permanece.

En esa línea argumentativa, es importante resaltar que las reducciones en la utilidad económica individual de la vivienda, que suponen las medidas limitativas de la renta arrendaticia, se verán además compensadas en buena proporción a través de los beneficios fiscales que, correlativamente a dichas medidas, introduce el legislador en la Ley 12/2023 y respecto IRPF (apartado 2 del artículo 23 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre).

Así, en los supuestos de arrendamiento de bienes inmuebles destinados a vivienda, el rendimiento neto positivo se reducirá:

- a) En un 90 % cuando se hubiera formalizado por el mismo arrendador un nuevo contrato de arrendamiento sobre una vivienda situada en una zona de mercado residencial tensionado, en el que la renta inicial se hubiera rebajado en más de un 5 % en relación con la última renta del anterior contrato de arrendamiento de la misma vivienda, una vez aplicada, en su caso, la cláusula de actualización anual del contrato anterior.
- b) En un 70 % cuando no cumpliéndose los requisitos señalados en la letra a) anterior, se produzca alguna de las circunstancias siguientes:

- 1°. Que el contribuyente hubiera alquilado por primera vez la vivienda, siempre que esta se encuentre situada en una zona de mercado residencial tensionado y el arrendatario tenga una edad comprendida entre 18 y 35 años. Cuando existan varios arrendatarios de una misma vivienda, esta reducción se aplicará sobre la parte del rendimiento neto que proporcionalmente corresponda a los arrendatarios que cumplan los requisitos previstos en esta letra.
 - 2°. Cuando el arrendatario sea una Administración Pública o entidad sin fines lucrativos a las que sea de aplicación el régimen especial regulado en el título 11 de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, que destine la vivienda al alquiler social con una renta mensual inferior a la establecida en el programa de ayudas al alquiler del plan estatal de vivienda, o al alojamiento de personas en situación de vulnerabilidad económica a que se refiere la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, o cuando la vivienda esté acogida a algún programa público de vivienda o calificación en virtud del cual la Administración competente establezca una limitación en la renta del alquiler.
- c) En un 60 % cuando, no cumpliéndose los requisitos de las letras anteriores, la vivienda hubiera sido objeto de una actuación de rehabilitación en los términos previstos en el apartado 1 del artículo 41 del Reglamento del Impuesto que hubiera finalizado en los dos años anteriores a la fecha de la celebración del contrato de arrendamiento
 - d) En un 50 %, en cualquier otro caso.

QUINTO. Por otro lado, en cuanto a la justificación constitucional de las medidas, las limitaciones introducidas responden a una finalidad tuitiva de intereses que se consideran necesitados de una especial protección, concretamente la de los arrendatarios ante la actual situación del mercado inmobiliario.

La delimitación que implican del derecho de propiedad de las viviendas en relación con su arrendamiento encuentra justificación en la proclamación del artículo 47 del Texto Fundamental, que recoge el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y ordena a los poderes públicos que promuevan las condiciones y establezcan las normas para ello necesarias. En ese sentido, la ley, al definir su objeto en el artículo 1, se refiere expresamente al derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y al disfrute de la misma en condiciones asequibles, atendiendo al cumplimiento de lo dispuesto en los instrumentos internacionales ratificados por España, facilitando este a las personas que tienen dificultades para acceder a una vivienda en condiciones de mercado, prestando especial atención a jóvenes y colectivos vulnerables.

Además, tal y como señala el legislador en el preámbulo de la ley, este derecho incide en el goce del contenido de otros derechos constitucionales, algunos de ellos

fundamentales, como los relativos a la integridad física y moral (artículo 15 CE), a la intimidad personal y familiar (artículo 18 CE), a la protección de la salud (artículo 43 CE) y a un medio ambiente adecuado (artículo 45 CE); derechos, todos ellos, que guardan una relación estrecha con el libre desarrollo de la personalidad (artículo 10.1 CE). Esta incidencia e imbricación también se deduce de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y resalta en la doctrina del Tribunal Constitucional. Además, no puede olvidarse la relevancia que la continuidad del arrendamiento reviste para la protección de la estabilidad del domicilio familiar, y de la misma familia, en la línea de lo dispuesto en el artículo 39.1 de la Constitución. Como tampoco puede olvidarse que el artículo 128 de la Constitución proclama que toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general.

En este contexto, las medidas introducidas por la Ley 12/2023 buscan facilitar y limitar los costes económicos y sociales en el ámbito del arrendamiento de vivienda. Al proteger a los arrendatarios persiguen un fin con amparo constitucional y, al hacerlo, no vacían de contenido los derechos y facultades de los propietarios de vivienda. De ahí que tanto la determinación y limitación de la actualización anual de la renta como las prórrogas obligatorias de los contratos de arrendamiento queden dentro de las facultades del legislador y resulten coherentes con la función social de la propiedad inmobiliaria establecida en el artículo 33.2, sin vulneración constitucional, en tanto no suponen su desfiguración, y pueden contribuir (con mayor o menor fortuna, según las distintas teorías económicas) a satisfacer el derecho a la vivienda constitucionalmente afirmado.

SEXTO. La disposición final quinta introduce algunos cambios en la regulación de los procedimientos de desahucio y lanzamientos cuando los inquilinos u otros ocupantes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, a través de la modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

En lo que resulta relevante respecto a las alegaciones de los solicitantes del recurso, y en apretada síntesis pues la regulación es muy extensa y las alegaciones planteadas al respecto son genéricas, la reforma operada obliga a dar traslado, de oficio, desde el órgano judicial a las Administraciones públicas competentes a fin de que puedan comprobar la situación de vulnerabilidad de la parte demandada en los procedimientos judiciales de desahucio y, de existir esta, presentar al juzgado propuesta de alternativa de vivienda digna en alquiler y de medidas de actuación inmediata, así como de las posibles ayudas económicas y subvenciones de las que pueda ser beneficiaria, todo en el plazo de diez días.

A la vez, la Ley 12/2023 transforma el sistema previo de suspensión automática por el letrado de la Administración de Justicia, si se acreditaba la vulnerabilidad, por un sistema de decisión por el tribunal, previa valoración ponderada y proporcional del caso concreto, en la que se apreciarán las situaciones de vulnerabilidad que pudieran concurrir también en la parte actora y cualquier otra circunstancia acreditada en autos. En caso de que se acuerde la suspensión, los plazos de duración de esta se

incrementan en un mes adicional: serán dos meses cuando la parte actora sea una persona física y cuatro meses cuando sea una persona jurídica.

También introduce un procedimiento de conciliación o intermediación previo en los supuestos en los que la parte actora tenga la condición de gran tenedor de vivienda, el inmueble objeto de demanda constituya vivienda habitual de la persona ocupante y la misma se encuentre en situación de vulnerabilidad económica. La aplicación de este procedimiento persigue facilitar a las Administraciones competentes el dar adecuada respuesta a las personas afectadas por el desahucio, a través de diferentes instrumentos de protección social y de los programas de política de vivienda.

Asimismo, se establecen criterios objetivos que podrá utilizar el tribunal para apreciar la vulnerabilidad económica. Podrá considerar el hecho de que el importe de la renta, si se trata de un juicio de desahucio por falta de pago, más el de los suministros de electricidad, gas, agua y telecomunicaciones suponga más del 30 por 100 de los ingresos de la unidad familiar y que el conjunto de dichos ingresos no alcance:

- a) Con carácter general, el límite de 3 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples mensual (en adelante IPREM).
- b) Este límite se incrementará en 0,3 veces el IPREM por cada hijo a cargo en la unidad familiar. El incremento aplicable por hijo a cargo será de 0,35 veces el IPREM por cada hijo en el caso de unidad familiar monoparental o en el caso de cada hijo con discapacidad igual o superior al 33 por ciento.
- c) Este límite se incrementará en 0,2 veces el IPREM por cada persona mayor de 65 años miembro de la unidad familiar o personas en situación de dependencia a cargo.
- d) En caso de que alguno de los miembros de la unidad familiar tenga declarada discapacidad igual o superior al 33 por ciento, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente para realizar una actividad laboral, el límite previsto en la letra a) será de 5 veces el IPREM, sin perjuicio de los incrementos acumulados por hijo a cargo.

A estos mismos efectos, el tribunal podrá considerar el hecho de que, entre quienes ocupen la vivienda, se encuentren personas dependientes de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 2 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, víctimas de violencia sobre la mujer o personas menores de edad.

Nada de todo ello modifica sustancialmente la regulación preexistente en la Ley de Enjuiciamiento Civil ni vacía de contenido el derecho de la propiedad de la vivienda, de acuerdo con los razonamientos expuestos en los fundamentos jurídicos previos.

No debe olvidarse, en ese sentido, que los plazos de suspensión de los desahucios ya fueron introducidos por el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo (artículo 3.3, apartado 5), con una duración máxima solo algo menor (dos y tres meses,

respectivamente, en función de que la parte actora fuera persona física o jurídica) y aplicados con carácter automático por el letrado de la Administración de Justicia, modificándose ahora este último extremo y dejando la decisión al juez o tribunal. Se trata, además, de plazos máximos, lo que implica que el juez o tribunal pueden adoptar plazos menores, y su objetivo es que se adopten las medidas sociales propuestas por las Administraciones públicas.

Tampoco debe olvidarse que los desahucios y lanzamientos en determinadas circunstancias acreditadas de vulnerabilidad de los inquilinos y ocupantes ha estado suspendida, de manera extraordinaria, a través de sucesivos decretos-leyes, con justificación en las crisis económicas generadas por la pandemia y después por la guerra de Ucrania, desde el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al covid-19 (los supuestos indicados en los artículos 1 y 1 bis), y que, si su efecto no se vuelve a prorrogar, a partir del 1 de enero de 2024 se volverá a la aplicación ordinaria de los preceptos de aplicación de la Ley de Enjuiciamiento Civil, con las modificaciones que se han expuesto.

Es cierto que la disposición transitoria tercera de la Ley 12/2023 contiene una cláusula que eleva las exigencias procesales para reanudar los procedimientos de desahucio y los lanzamientos, que se encuentran suspendidos hasta el 31 de diciembre de 2023, cuando la parte actora sea una gran tenedora de vivienda en los términos previstos por el artículo 3.k) de la Ley 12/2023. Sin embargo, la reanudación no se impide.

El requisito adicional que se exige para reanudar estos procedimientos es que la parte actora se haya sometido al procedimiento de conciliación o intermediación que a tal efecto establezcan las Administraciones Públicas, en función del análisis de las circunstancias de ambas partes y de las posibles ayudas y subvenciones existentes conforme a la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda, y mediante alguna de las siguientes formas:

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

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

Si la parte ejecutante es una entidad pública de vivienda el requisito anterior se podrá sustituir, en su caso, por la previa concurrencia de la acción de los

servicios, específicas de intermediación de la propia entidad, que se acreditará en los términos del apartado anterior.

A la vista de lo expuesto, la regulación legal implica, sin duda, una modulación de la forma concreta en la que cabe ejercer el haz de facultades que compone el contenido del derecho de propiedad de la vivienda, en concreto respecto a algunos de los plazos y requisitos de los procedimientos judiciales que en nuestro ordenamiento es necesario activar para recuperar la posesión del bien en caso de vulnerabilidad económica de la parte demandada.

Pero se trata de una modulación que se circunscribe a unas circunstancias concretas —ampara solamente las vinculadas a situaciones de vivienda habitual y vulnerabilidad económica de la parte demandada—, por un tiempo máximo determinado y no es general ni automática sino que ha de ser adoptada por el juez previa valoración ponderada y proporcional del caso concreto.

De esta forma, la medida no impide ni desnaturaliza el derecho de propiedad de la vivienda ni lo transforma de un modo que no sea reconocible. No se olvide en este punto que la función social forma parte del contenido esencial de derecho a la propiedad, tal y como se ha expuesto en los fundamentos jurídicos primero, segundo y tercero, y que la utilidad económica de la vivienda si bien se verá reducida a causa del tiempo que se demore su recuperación posesoria no desaparecerá.

Al no afectar al contenido esencial del derecho, la disposición transitoria tercera y la disposición final quinta de la Ley 12/2023 no suponen una privación singular del bien ni de los derechos patrimoniales vinculados al mismo, por lo que no entra en juego la garantía expropiatoria contemplada en el artículo 33.3 de la Constitución.

A este respecto, resulta relevante señalar que el Tribunal Constitucional recientemente, en su Sentencia 9/2023, de 22 de febrero, ha considerado constitucional la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, que contenía una medida análoga a la aquí analizada, pero de mayor alcance temporal, la suspensión de los desahucios y lanzamientos a personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional en determinados supuestos de entrada y permanencia sin título habilitante, modificando para ello el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo. La sentencia afirma, en su fundamento jurídico cuarto, que se trata de una medida limitada en cuanto a su ámbito de aplicación subjetivo, objetivo y temporal, que no tiene por objeto una regulación directa y general del derecho de propiedad de la vivienda ni afecta a su contenido esencial. Considera el Tribunal Constitucional que responde a una finalidad social —la protección de las personas en situación de vulnerabilidad como consecuencia de la crisis generada por la covid-19—, que incide de forma mínima y temporal sobre la posesión o capacidad de disposición del bien inmueble.

SÉPTIMO. Por lo que se refiere al conjunto de consideraciones expresadas por el segundo solicitante del recurso y relativas a la reducción —o incluso desaparición— de la oferta de vivienda de alquiler, en perjuicio de las personas arrendatarias, a causa de la desincentivación de la inversión privada en vivienda que, en su opinión, va a provocar la Ley 12/2023, a causa de la definición de gran tenedor [artículo 3k)] y las disposiciones finales primera y quinta, es preciso aclarar que en el análisis de constitucionalidad de una norma con rango de ley no se analiza la oportunidad o perfección técnica de la norma, ni tampoco su conveniencia o acierto, sino si la concreta opción decidida por el legislador cabe en la Constitución.

No debe olvidarse que el legislador goza de una amplia libertad de configuración normativa para traducir en reglas de Derecho las plurales opciones políticas que el cuerpo electoral libremente expresa a través del sistema de representación parlamentaria. El pluralismo político y la amplia libertad de configuración del legislador son así bienes constitucionales a proteger.

De ahí que no resulte pertinente en el examen de constitucionalidad realizar un análisis de todas las motivaciones posibles de la norma legal ni de todas sus eventuales consecuencias. Tampoco lo es enjuiciar la eficacia o utilidad económica de estas, sino que las mismas se mantengan dentro del marco de lo constitucionalmente admisible. No corresponde pues al Tribunal Constitucional interferir en el margen de apreciación que corresponde al legislador democrático ni examinar la oportunidad de una medida legal para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino únicamente examinar si la decisión adoptada vulnera la Constitución (entre otras, SSTC 233/1999, FJ 11; 73/2000, FJ 4; 96/2002, FJ 6; STC 156/2014, FJ 6; 215/2014, FJ 4; STC 100/2015, FJ 5, y 118/2016, FJ 4).

Por ello, con independencia de que se considere más o menos conveniente o correcto técnicamente un determinado régimen legal, en función en este caso del modelo económico que se defiende, ello no significa que este resulte inconstitucional. La discrepancia con el contenido de una ley no es fundamento suficiente para entender violada la Constitución ni justificado un recurso de inconstitucionalidad.

OCTAVO. En las alegaciones se plantea también que las modificaciones introducidas en la Ley de Arrendamientos Urbanos y en la Ley de Enjuiciamiento Civil por la Ley 12/2023 establecen una desigualdad entre las partes contratantes (arrendador y arrendatario) y, en consecuencia, establecen una situación de privilegio injustificado en favor de los arrendatarios, que rompe la paridad contractual que debe existir entre las partes, lo que vulneraría la igualdad de trato consagrada en el artículo 14 de la Constitución.

No obstante, según una constante jurisprudencia constitucional, la igualdad de trato no puede resultar vulnerada en situaciones que no son comparables. Dicho de otro modo, el principio de igualdad impide tratar desigualmente a los iguales, pero permite diferencias de trato justificadas en situaciones objetivamente distintas.

Lo propio del juicio de igualdad es «su carácter relacional conforme al cual se requiere como presupuestos obligados, de un lado, que, como consecuencia de la medida normativa cuestionada, se haya introducido directa o indirectamente una diferencia de trato entre grupos o categorías de personas» (STC 181/2000, FJ 10) y, de otro, que «las situaciones subjetivas que quieran traerse a la comparación sean, efectivamente, homogéneas o equiparables, es decir, que el término de comparación no resulte arbitrario o caprichoso» (SSTC 148/1986, FJ 6; 29/1987, FJ 5, y 1/2001, FJ 3). De esta forma, lo que debe enjuiciarse en cada caso es precisamente la objetividad y la razonabilidad del criterio de diferenciación empleado (por todas, SSTC 170/1988; 33/1991; 70/1991, y 16/1994).

Ya desde la Sentencia 22/1981, recogiendo al respecto la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal Constitucional afirmó que:

El principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del mandato contenido en el artículo 14 CE, sino tan solo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca y posea una justificación objetiva y razonable para ello, pues, como regla general, el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas y, en consecuencia, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable. Lo que prohíbe el principio de igualdad, en suma, son las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según criterios o juicios de valor generalmente aceptados (SSTC 200/2001, FJ 4, y 88/2005, FJ 5, por todas).

Aplicando estos criterios a las normas que nos ocupan, la vulneración del principio constitucional de igualdad de trato, a causa del distinto régimen de obligaciones que se deriva de la Ley 12/2023 para los arrendadores respecto a los arrendatarios, no superaría la primera fase del juicio de igualdad, es decir la existencia de término de comparación.

El arrendador y el arrendatario tienen, por definición, una distinta posición contractual, determinada por la naturaleza del contrato de arrendamiento, que implica —de acuerdo con su regulación legal— diversos derechos y obligaciones para las partes del mismo. De esta forma, las situaciones que se comparan no resultan equivalentes ni en su naturaleza ni respecto a las concretas necesidades y fines que plantea, en cada una de ellas, la regulación del arrendamiento de vivienda habitual ni su conciliación con el resto de bienes, intereses y fines constitucionalmente legítimos.

No cabe pues considerar ambas figuras como términos apropiados de comparación, a los efectos del principio de igualdad, lo que justifica sin mayor dificultad la decisión del legislador de establecer el trato normativo diferente que aquí se examina. En suma, del principio constitucional de igualdad no se deriva una exigencia de paridad plena en las obligaciones sinalagmáticas.

Debe además señalarse que las partes en los contratos de arrendamientos de vivienda se encuentran inicialmente en una situación desigual, puesto que uno de los contratantes es titular de un derecho de propiedad que la otra parte no ostenta. Esta distinta situación puede justificar también un trato distinto. En cuanto a la intensidad que ese trato distinto puede revestir, al limitar el derecho de propiedad, esta institución se remite a lo expuesto ahora, esto es, que corresponde al legislador apreciar las necesidades de cada momento y delimitar en consecuencia ese derecho sin vulnerar su contenido esencial. La autonomía de tal apreciación corresponde al legislador y no puede ser reemplazada por la opinión del Tribunal Constitucional en el juicio de constitucionalidad.

NOVENO. La vulneración del artículo 14 de la Constitución causada por la situación en la que se van a encontrar los distintos arrendatarios en función de su mayor o menor capacidad económica, y como consecuencia de los efectos que sobre el mercado del alquiler va a producir la ley a juicio del segundo solicitante, tampoco puede ser compartida por el Defensor del Pueblo.

Las alegaciones aluden, en concreto, a una presunta discriminación de los arrendatarios con menos capacidad adquisitiva y de las personas que no cuentan con ahorros para poder comprar una vivienda y necesitan alquilar frente a los que sí los tienen y pueden comprar cualquier vivienda y en cualquier lugar. También aluden a que la ley discrimina a los ciudadanos con mayor capacidad económica porque desaparecerá la vivienda libre en alquiler cuyo precio esté potencialmente por encima del precio máximo establecido, por su calidad o situación, y porque será insuficiente la oferta de vivienda de precio regulado.

En respuesta, es necesario aclarar que, de acuerdo con una temprana jurisprudencia constitucional, la igualdad a que se refiere el artículo 14 de la Constitución lo es ante la ley y ante la aplicación de la ley, pero dicho precepto constitucional no protege, como derecho fundamental, la igualdad material o de hecho, frente a desigualdades que no derivan de criterios jurídicos discriminatorios, sino de otras circunstancias objetivas y razonables, como es la capacidad económica (STC 8/1986, FJ 4).

A la luz de esta doctrina, resulta claro que las situaciones alegadas por el solicitante del recurso no se refieren a diferencias de trato que sean subsumibles en el marco del artículo 14 de la Constitución y que, en consecuencia, puedan entrar en contradicción con el principio de igualdad allí consagrado, porque no están basadas en una diferenciación de índole discriminatorio, sino en las diferencias que provoca la capacidad económica de las personas, desigualdad esta que, en nuestro ordenamiento constitucional, encuentra su corrección no a través del cauce del artículo 14 sino a través del artículo 31.1, en virtud del cual la contribución de todos al sostenimiento de los gastos públicos se hará de acuerdo con su capacidad económica y a través de un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad (SSTC 53/1993, FJ 1; 54/1993, FJ 1; 159/1997, FJ 4 *in fine*; 55/1998, FJ 2, y 111/2001, FJ 7, entre otras muchas) y del artículo 9.2, que contiene un mandato de acción para los

poderes públicos, a fin de que pueda alcanzarse la igualdad sustancial entre los individuos, con independencia de su situación social, pero sin que pueda pretenderse su aplicación para obtener la declaración de inconstitucionalidad de una norma en la que, presuntamente, se incumple el mandato de promover la igualdad real, pues esta igualdad no opera como un límite concreto en la actuación de los poderes públicos (SSTC 98/1985, FJ 9; 39/1986, FJ 4, y 19/1988, FJ 9, por citar las más tempranas).

DÉCIMO. La alegación de que la libertad de residencia (artículo 19 de la Constitución) resulta conculcada por los preceptos cuestionados de la Ley 12/2023, debido a que van a provocar precios ineficaces del alquiler —demasiado altos para unos arrendadores o demasiado bajos para otros, y con regímenes diferentes más o menos favorables para unos u otros según los distintos lugares— además de escasez de vivienda en esta modalidad contractual, no encuentra acogida en un juicio de constitucionalidad.

La razón está en que, en caso de que efectivamente se produjeran tales consecuencias, lo que es dudoso en tanto se trata de un pronóstico no pacífico, que comparten algunos economistas pero no otros y obviamente tampoco el legislador, en ese caso, esas circunstancias, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no supondrían una vulneración de la libertad de elección de residencia de las personas que quieran o deseen arrendar una vivienda.

El Tribunal Constitucional ha dejado sentado, a este respecto, que la libertad que atribuye a los españoles el artículo 19 de la Constitución comporta la obligación correlativa de los poderes públicos de no adoptar medidas que la restrinjan o la obstaculicen, pero ello no significa que las consecuencias jurídicas de la fijación de residencia hayan de ser, a todos los efectos, las mismas en todo el territorio nacional ni siquiera en un mismo municipio.

Antes al contrario, la libertad de elección de la residencia implica, como es obvio, la de opción entre los beneficios y perjuicios, derechos, obligaciones y cargas que, materialmente o por decisión de los poderes públicos competentes, corresponden a los residentes en un determinado lugar o inmueble por el mero hecho de la residencia, que pueden ser diferentes en cada caso, en virtud de circunstancias objetivas y de acuerdo con lo dispuesto en el ordenamiento. El hecho de que los residentes en una determinada zona del territorio hayan de soportar obligaciones y cargas mayores que las de otros, o condiciones materiales distintas, no limita o restringe su derecho a la libre elección de residencia (STC 8/1986, FJ 3, por todas).

UNDÉCIMO. El segundo solicitante del recurso imputa también al apartado tres de la disposición final primera la vulneración del principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 9.3 del texto constitucional.

El quebrantamiento del principio de seguridad jurídica se produce solo si el contenido o las omisiones de un texto normativo, teniendo en cuenta el ordenamiento jurídico en que se inserta y las reglas de interpretación admisibles en Derecho, produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre

razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos (SSTC 150/1990, FJ 8; 142/1993, FJ 4; 212/1996, FJ 15; 96/2002, FJ 5; 93/2013, FJ 10, y 161/2019, de 12 de diciembre, FJ 4, entre otras muchas).

De acuerdo con esta doctrina constitucional, el reproche alegado por el solicitante del recurso no puede ser acogido en tanto el contenido y el alcance del apartado tres de la disposición final (descrito en el fundamento jurídico segundo de esta resolución) resultan suficientemente claros, aplicando los criterios interpretativos comunes y habituales, sin que esta institución aprecie duda insalvable alguna.

Tampoco se aprecia la inconcreción alegada respecto al procedimiento de elaboración y aprobación del sistema de índices de precios de referencia, el cual está claramente previsto y regulado en la misma disposición, que resulta completada a esos efectos con la disposición adicional primera de la Ley 12/2023, asimismo más arriba reproducida.

El que no se conozcan aún los concretos índices que a partir de 2025 servirán de límites máximos para fijar las rentas de los contratos de arrendamientos en las zonas declaradas de mercado residencial tensionado, en los que el arrendador sea un gran tenedor de vivienda, no implica que se viole la seguridad jurídica.

No se desprende de este principio constitucional un derecho a conocer con antelación y certeza la concreción de unos índices de referencia que la ley encarga a la Administración elaborar en un plazo de tiempo determinado que todavía no se ha cumplido. Adviértase, además, que en el modelo legal anterior tampoco tenía el propietario tal certeza respecto a la evolución de un índice económico que depende de circunstancias estructurales pero también coyunturales, como el IPC, y respecto al que las previsiones económicas se desvían con frecuencia. Por lo demás, tampoco conoce con certeza el propietario de una vivienda que no se sitúe en un área de mercado residencial tensionado y que, por tanto, no se sujete a las medidas de contención de precios, cómo será el mercado de alquiler o venta de vivienda libre en los años venideros.

Sentado lo anterior y dado que el precepto es claro respecto a los supuestos que define, a sus efectos y destinatarios, y a los intereses tutelados, y no induce a confusión o dudas que no puedan ser superadas utilizando los criterios hermenéuticos generalmente admitidos, ha de concluirse que no incide en el principio de seguridad jurídica (SSTC 235/2000, FJ 8, y 273/2000, FFJJ 9 a 11, entre otras).

DUODÉCIMO. Por último, la interpretación del segundo párrafo del artículo 47 de la Constitución que efectúa el segundo solicitante del recurso no es la interpretación que sostiene la jurisprudencia constitucional.

Sostiene el solicitante que la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos, que es el mandato que contiene el precepto, se inserta en el deber de los poderes públicos de regular para impedir la

especulación con la utilización del suelo —deber que se contiene en el primer párrafo *in fine* del mismo artículo 47—, por lo que esas plusvalías «no pueden servir como una forma más de financiación del gasto público y deben destinarse exclusivamente a reducir el valor de la vivienda en la única parte posible, que es el valor del suelo».

El solicitante no identifica qué preceptos de la Ley 12/2023 contradicen lo anterior, pero puede suponerse que se refiere al artículo 15 que contiene varias medidas dirigidas a ampliar la oferta de vivienda social y dotacional: permite que se califique como uso compatible de los suelos dotacionales el uso de vivienda dotacional pública; que se pueda obtener suelo para vivienda dotacional o social con cargo a actuaciones de transformación urbanística y, además, garantiza que se construya vivienda social o dotacional en los suelos procedentes del cumplimiento del deber previsto en el artículo 18.1 b) del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Para ello, se impide que, en los municipios donde exista desajuste entre la oferta y la demanda de vivienda habitual y se hayan declarado una o más zonas de mercado residencial tensionado, pueda sustituirse la entrega de este suelo por otras formas de cumplimiento del deber o que se pueda destinar a otros usos de interés social distintos al anterior, salvo que en este caso se acredite tal necesidad.

Teniendo en cuenta este marco normativo, es relevante destacar que de la literalidad del artículo 47 de la Constitución no se deriva, en contra de la alegación planteada, esa vinculación exclusiva de las plusvalías de la acción urbanística de los entes públicos con la regulación dirigida a impedir la especulación con la utilización del suelo, ni tampoco que se impida su utilización a los efectos de construir vivienda social o dotacional.

En apoyo de lo anterior, resulta de utilidad reproducir el texto del artículo 47 de la Constitución, que es el siguiente:

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

En primer lugar, a juicio de esta institución, del sentido propio de las palabras que contiene se desprende con claridad y sin mayor dificultad que la regulación de la utilización del suelo para impedir la especulación es uno de los posibles instrumentos, de hecho uno obligatorio, pero en ningún modo el único, a través de los cuales los poderes públicos han de «promover las condiciones necesarias» y «establecer las normas pertinentes para hacer efectivo» el derecho de todos los españoles «a disfrutar de una vivienda digna y adecuada».

De hecho, desde 1978 se han ido adoptando numerosos instrumentos legales y económicos, distintos de la regulación urbanística y territorial relativa al suelo, para promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer

efectivo este derecho: se ha modificado en múltiples y en sucesivas ocasiones la Ley de Arrendamientos Urbanos, las normas fiscales respecto a la financiación de la compra y el alquiler de vivienda, se han aprobado un buen número de normas autonómicas en materia de vivienda y se han asignado fondos públicos y ayudas a través de los planes estatales de vivienda.

En segundo lugar, y también por el sentido propio de sus palabras, nada hay en el texto que permita concluir que el mandato contenido en la última frase del precepto —la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística— esté vinculado exclusivamente a la parte final del párrafo previo, es decir que se circunscriba a la regulación contra la especulación del suelo. La participación de la comunidad en las plusvalías de la acción urbanística puede contribuir a evitar la especulación con el suelo pero, más allá, contiene un mandato autónomo con un fin claramente redistributivo de la riqueza y en orden a la consecución de intereses generales. Esta interpretación es además coherente con el principio constitucional del amplio margen de configuración que corresponde a la libertad del legislador, propio de un sistema democrático.

Así lo corrobora la jurisprudencia constitucional. Según resulta de la STC 61/1997, FFJJ 6 a), 14 y 17 c), la Constitución en el artículo 47, junto al derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (párrafo primero), establece dos importantes principios rectores de la política urbanística, a los que han de atenerse en el ejercicio de sus respectivas competencias los entes públicos, a saber: a) la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (párrafo primero *in fine*); y b) la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos (párrafo segundo). Se trata pues de dos principios distintos que tienen fines distintos, si bien relacionados, y que pueden operar de forma autónoma.

Además, la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos es un objetivo común que ordena el párrafo segundo del artículo 47 de la Constitución a dichos entes, es decir tanto al Estado como a las comunidades autónomas y a las corporaciones locales, y que se conecta con los artículos 31.1, 33.2 y 128.1 de la Constitución.

Recuérdese que el artículo 31.1 obliga a todos a contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad; el 32.2 establece que la función social de la propiedad delimita su contenido y el 128.1 subordina toda la riqueza del país, en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad, al interés general.

El Tribunal Constitucional ha dejado también sentado que la identificación y valoración de plusvalías urbanísticas es, en contra de lo que afirma el solicitante, una tarea instrumental en el ejercicio de las distintas competencias a través de las cuales se puede cumplir el fin redistributivo que contiene el segundo párrafo del artículo 47 de la Constitución. Y que «para la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas (mediante la regulación de las condiciones básicas de ejercicio del derecho de

propiedad) el Estado dispone de un amplio margen de configuración» (SSTC 164/2001, FJ 20, y 365/2006, FJ 5).

En lógica consonancia con su fin redistributivo, el tribunal ha añadido que la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos se puede satisfacer a través de distintos instrumentos, incluidos los fiscales, cuyo primer destino, por definición, es el gasto público.

Así, por ejemplo, en su Sentencia 26/2017, de 16 de febrero, en el fundamento jurídico 2, ha reconocido que responden a esta previsión constitucional tanto la figura de las contribuciones especiales como el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana:

[U]nas y otro, como un medio de devolver a la comunidad parte de las plusvalías que la acción de los poderes públicos ha incorporado al valor de los terrenos urbanos. Por su parte, el art. 31.1 CE establece el deber de todos de contribuir «al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica», incorporando «un auténtico mandato jurídico, fuente de derechos y obligaciones» (SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 6; 245/2004, de 16 de diciembre, FJ 5; 189/2005, de 7 de julio, FJ 7, y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 9), del que no solo se deriva una obligación positiva, la de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, sino también un derecho correlativo, como es, el de que «esa contribución solidaria sea configurada en cada caso por el legislador según aquella capacidad» (SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 6, y 107/2015, de 28 de mayo, FJ 2).

Expresando lo mismo de otra forma, el Tribunal Constitucional ha señalado en repetidas ocasiones que es constitucionalmente admisible que:

[E]l legislador establezca impuestos que, sin desconocer o contradecir el principio de capacidad económica, estén orientados al cumplimiento de fines o a la satisfacción de intereses públicos que la Constitución preconiza o garantiza, como, por ejemplo, el derecho de la comunidad a participar en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos, que consagra el artículo 47.2 de la CE. Basta, entonces, con que dicha capacidad económica exista como riqueza o renta real o potencial en la generalidad de los supuestos contemplados por el legislador al crear el impuesto, para que el principio de capacidad económica quede a salvo [SSTC 126/2019, FJ 3, y 82/2021, FJ 5 c)].

Así pues, desde la perspectiva constitucional, el artículo 47 no impide que la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos se realice a través de instrumentos que impliquen su destino al sostenimiento del gasto público o que favorezcan la construcción de viviendas sociales o dotacionales, distintos a los dirigidos a regular la utilización del suelo para impedir la especulación.

RESOLUCIÓN

De acuerdo con los razonamientos expuestos, el Defensor del Pueblo, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, previa la oportuna deliberación y con pleno respeto a

cualquier opinión discrepante, resuelve **NO INTERPONER** el recurso de inconstitucionalidad solicitado contra el artículo 3k), la disposición transitoria tercera, la disposición final primera —apartados uno, tres, cinco y seis—, la disposición final quinta y la disposición final sexta de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.