

UN «SOKA-TIRA» SOBRE LA LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA Comentario a la STC 79/2024, de 21 de mayo¹

M.ª Dolores Mas Badia

Catedrática de Derecho civil
Universitat de València

TITLE: *A «soka-tira» on the Right to Housing Act (comment of the STC 79/2024, of 21 may)*

RESUMEN: La propiedad (en concreto, de la vivienda) es campo abonado para el controvertido ejercicio del Tribunal Constitucional como legislador negativo, y aún positivo, al ir traduciendo en sus sentencias los parámetros vigentes de reconocibilidad del derecho de propiedad privada. Sin embargo, la STC (Pleno) 79/2024, de 21 de mayo, objeto de comentario en este trabajo, está muy lejos de constituir un «leading case» en la materia. Se mueve en una posición conscientemente cómoda en la argumentación, que en muchos puntos le podría haber llevado tanto al fallo que contiene, como al contrario. Cualquier aproximación al tema no puede escamotear reflexiones acerca de los límites del poder definidor de la propiedad del legislador, del enfoque «pro legislatoris», del juicio de proporcionalidad, o de las ideas rectoras de función social y contenido esencial. Desde un punto de vista técnico jurídico la piedra de toque no es, en la actualidad, el concepto de función social, sino el de contenido esencial del derecho. La pregunta es si el núcleo duro acuñado en el art. 53 CE con la expresión «contenido esencial» tiene carácter abierto y sujeto a evolución y hasta qué punto opone resistencia al cambio esa «constancia mínima sobre el “mío jurídico”», en acertada expresión de GROSSI. Por debajo de todo ello, el baqueteado derecho a la vivienda.

ABSTRACT: *It cannot be denied that property is fertile ground for the controversial exercise of the Constitutional Court as a negative, and even positive, legislator, by translating into its rulings the current parameters of recognizability of the right to private property. However, the STC, Pleno, 79/2024, of May 21, ruling is far from constituting a leading case in the matter. It moves in a consciously comfortable position in the argumentation, which could have led it both to the ruling it contains and to the contrary. Any approach to the subject cannot avoid reflections on the limits of the legislator's power to define property, the «pro legislatoris» approach, the judgment of proportionality, or the guiding ideas of social function and essential content. From a technical legal point of view, the touchstone is not, at present, the concept of social function, but rather that of the essential content of the law. The question is whether the hard core coined in art. 53 CE with the expression «essential content» is open and subject to evolution*

¹ Este trabajo, con factura de ensayo, se ha elaborado al amparo del Proyecto de I+D+i de la Generalitat Valenciana PROMETEO/2021/013, titulado «Responsabilidad social de la empresa: hacia un sistema financiero socialmente responsable» (IP es Josefina Boquera Matarredona; URL es <https://laboratoriorseuv.com/>). Presenta unas reflexiones sobre la primera sentencia dictada por el Tribunal Constitucional en torno a la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Durante los meses transcurridos entre el envío del artículo a la revista y su publicación, ha visto la luz la monografía de mi autoría: MAS BADIA, Mª Dolores, *¿Una habitación propia? Arrendamiento y propiedad en la Ley por el derecho a la vivienda*, Marcial Pons, Madrid, 2024, doi:10.37417/1z6xgd96. En algunos de sus epígrafes se incorporan ideas que se anticipaban en el presente trabajo, que por razones editoriales ve, sin embargo, después la luz. La fecha de envío determina las referencias jurisprudenciales y doctrinales.

and to what extent this «minimal constancy of the «legal self» resists change, in the apt expression of GROSSI. Beneath all this lies the battered right to housing.

PALABRAS CLAVE: vivienda, recurso de inconstitucionalidad, propiedad privada, arrendamiento, limitación de la renta, juicio de proporcionalidad.

KEY WORDS: *housing, appeal for unconstitutionality, private property, lease, limitation of rent, judgment of proportionality.*

SUMARIO: 1. MIRAR HACIA LA PROPIEDAD Y LA VIVIENDA. 2. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 79/2024, DE 21 DE MAYO. 3. UNA CAJA DE HERRAMIENTAS PARA COMPOSER EL PUZLE. 3.1. *Las bases de las obligaciones contractuales.* 3.1.1. Anclaje de las medidas sobre limitación de la renta y duración del contrato de arrendamiento en la competencia estatal para el desarrollo de las bases de las obligaciones contractuales. 3.1.2. La STC 37/2022, sobre la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020 y otros antecedentes significativos. 3.2. *Función social, contenido esencial del derecho de propiedad y juicio de proporcionalidad.* 3.2.1. Preliminar: Acerca de los conceptos de función social y contenido esencial. 3.2.2. Régimen de los arrendamientos urbanos en la Ley por el derecho a la vivienda y contraste de constitucionalidad. Especial referencia al juicio de proporcionalidad. 4. A MODO DE CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

1. MIRAR HACIA LA PROPIEDAD Y LA VIVIENDA

Una cabal valoración de la primera sentencia que ha dictado el Tribunal Constitucional sobre la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda² (en adelante, LDV) pide, como en pocos casos, atender al contexto en que se pronuncia. La mirada de un sociólogo futuro sobre la vivienda en España apreciaría al pronto controversia y tensión. Digo futuro no porque no pudiera llegar en la actualidad a esta conclusión evidente, sino por poner algo de distancia en la perspectiva. Y si se detuviera en los ensayos y las propuestas para resolver el problema crónico de la vivienda, se daría de bruces con un choque de mentalidades. Porque la propiedad, como decía Paolo GROSSI, es mentalidad³. Un pulso que trasciende, en ocasiones, un ideario, pensamiento o doctrina (más o menos liberal, más o menos social e intervencionista) y acaricia lo emocional. La materia se resiste a ser contemplada bajo una luz fría.

Bulle por debajo la Historia. Quizá también cierta tendencia humana, que Roscoe POUND detectó en los juristas prácticos, a considerar las doctrinas del sistema en el que han sido educados como partes del orden jurídico de la naturaleza⁴. Este jurista de rango excepcional, historiador del Derecho y, en su primera juventud, botánico, concluyó que «la interpretación que se funda en una actividad creadora pertenece a períodos de crecimiento por desarrollo de nuevas instituciones y por absorción o

² BOE núm. 124, de 25.05.2023.

³ GROSSI, Paolo, *La propiedad y las propiedades. Un análisis histórico*, trad. de A. López y López, Cuadernos Civitas, Madrid, 1992, p. 21.

⁴ POUND, Roscoe, «The Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence. I. Schools of Jurists and Methods of Jurisprudence», *Harvard Law Review*, vol. 24 (1911), Nº 8, p. 602, <https://doi.org/10.2307/1324775>.

infusión de elementos externos»⁵. En cuanto a propiedad y a vivienda quizá estemos en uno de esos periodos.

Superando la visión liberal burguesa de los Códigos civiles decimonónicos, el derecho de propiedad pasó a ser enfocado con otra mirada por las Constituciones sociales del s. XX, que ofrecían una caja de herramientas distinta para ajustar las tuercas y amoldar los esquemas a una nueva concepción social, también, por ello mismo, más intervencionista. No son ajenos a estos cambios los acontecimientos históricos en el intervalo que media entre aquellos y estas, con notable incidencia de los movimientos de la clase obrera –y su ascensión como grupo con conciencia de clase y entidad política– o las dos Guerras Mundiales y sus efectos. La función social como elemento interno del derecho subjetivo es un concepto plenamente asentado. Pero sus manifestaciones concretas, vinculadas a una visión estatutaria de la propiedad (pluralismo de las propiedades) siguen chocando con el juego de mentalidades en el tablero de ajedrez.

Desde un punto de vista técnico jurídico no creo que el escollo sea, en la actualidad, el concepto de función social, sino el de contenido esencial del derecho. Escribía, lúcido, Paolo GROSSI, ampliando la cita que antes acariciaba, que

«“[p]ropiedad” debe ser solamente un artificio verbal para marcar la relación histórica que un ordenamiento da al problema del vínculo jurídico más intenso entre un sujeto y un bien o, en otras palabras, la respuesta a la interrogación central sobre la constancia mínima sobre el “mío jurídico”; soluciones y respuestas que son por doble título múltiples según los varios climas históricos y según los variados contenidos que un mismo clima histórico da a aquella envoltura abierta y disponible que convencionalmente identificamos como propiedad»⁶.

La pregunta es si el núcleo duro acuñado en el art. 53.1 CE con la expresión «contenido esencial» tiene este carácter abierto y sujeto a evolución. La respuesta ha de ser afirmativa, con todas las cautelas que se quiera. Porque esa constancia mínima del «mío jurídico» no es una proposición abstracta desligada de la Historia; es convencional y se ve afectada por el ambiente histórico, que marca los parámetros de reconocibilidad del derecho, los que preservan su identidad. En cualquier caso,

⁵ POUND, Roscoe, *Las grandes tendencias del pensamiento jurídico*, trad. y estudio preliminar por José Puig Brutau, Comares, Granada, 2004, p. 151.

⁶ GROSSI, Paolo, *op. cit.*, p. 21.

«mío» –propiedad– exige garantizar la satisfacción, también, de los intereses egoístas del propietario. Otra cosa sería cercenar la propiedad privada⁷.

Ahora bien, la evolución del «contenido esencial» del derecho de propiedad (o de cualquier otro) no puede producirse, al menos no directamente, a golpe de ley (cosa distinta es que las leyes acaben influyendo en la conciencia social). Porque la reconocibilidad de la institución no se mide por lo que la ley dice. Es un «prius» en relación con esta. En los países del «common law» las decisiones judiciales van ajustando la solución de los casos. La vinculación al precedente no se entiende, como es lógico, con una rigidez que impida la evolución; todo lo contrario. En los países de Derecho codificado, los del sistema continental, la máxima de que la vida camina por delante del Derecho se estira y se transforma, en general, en otra afirmación: la de que la Ley va por detrás del Derecho (lo que ya supone que este no se contiene solo en la ley). Decía CRUET⁸ que el legislador siempre llega tarde. Pero vale la pena preguntarse no ya si puede llegar pronto sino si puede llegar demasiado pronto. Creo que esto sucederá cuando se regule una institución de forma que no sea identificable como tal, identidad que marcan el Derecho y la conciencia social en un momento o periodo histórico y en un lugar dado y que está sujeta a evolución.

Cuando el Tribunal Constitucional juzga si una norma ha respetado o no el contenido esencial del derecho, debe pronunciarse sobre esa identificabilidad y esto exige no solo una labor de interpretación de la ley enjuiciada sino también de búsqueda y determinación, en el Derecho y en las convicciones sociales asentadas, de los elementos que dotan de individualidad a la institución o el derecho de que se trate.

Citaba antes a POUND. Miraba este a la jurisprudencia como una ciencia de ingeniería social, «cuya competencia corresponde a aquella parte de todo el campo social en el que puede lograrse la ordenación de relaciones humanas a través de la acción de la sociedad políticamente organizada»⁹. Una visión que acentúa la función creadora de la jurisprudencia. Salvando las distancias entre el sistema del «civil law» y del «common law», y entre los tribunales de la jurisdicción ordinaria y el constitucional, no puede negarse que la propiedad (en concreto, de la vivienda) es campo abonado para el controvertido ejercicio del Tribunal Constitucional como legislador negativo, y aún positivo, al ir traduciendo en sus sentencias los parámetros vigentes de

⁷ Desarrollo estas ideas, con mayor profundidad, en MAS BADIA, Mª Dolores, *¿Una habitación propia?...*, *op. cit.*, pp. 217 y ss.

⁸ Citado por PUIG BRUTAU, José, «Estudio preliminar», en Roscoe Pound, *Las grandes tendencias del pensamiento jurídico*, Comares, Granada, 2004, p. XXXIII.

⁹ POUND, Roscoe, *Las grandes tendencias ...*, *op. cit.*, pp. 178-179.

recognoscibilidad del derecho de propiedad privada. Sin embargo, la sentencia que comento está muy lejos de constituir un «leading case» en la materia. Se mueve en otro terreno, en una posición conscientemente cómoda en la argumentación, que le podría haber llevado, en muchos puntos, tanto al fallo que contiene como al contrario. La tendencia «pro legislatoris», muy clara en la evolución del juicio de proporcionalidad en la jurisprudencia constitucional española y también en la doctrina del TEDH acerca del alcance de la reserva de Ley, abona la solución a la que llega la sentencia sin necesidad de comprometerse mucho en los argumentos que construye sobre la base de remisiones a otras anteriores¹⁰.

Sea como sea, el eje vertebrador de la STC 79/2024 lo constituye el delicado problema político-jurídico de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por el que se encuentra entreverada toda la materia. El planteamiento del recurso condiciona este enfoque.

Paralelo a los debates anteriores, en un terreno muy diferente –por el que no transita la sentencia–, menos trascendental en el plano de la dogmática jurídica pero determinante en la organización social, discurre el de la eficacia o ineficacia de las opciones de política legislativa, de las normas articuladas por el legislador para intentar dar satisfacción a la necesidad de vivienda de todas las personas. Y el de la corrección técnica de esas normas que, si falta, conduce al atropello de la seguridad jurídica.

¹⁰ La vía del recurso de inconstitucionalidad (y no del recurso de amparo, al que no cabe acudir en defensa del derecho de propiedad) potencia más si cabe, en el Derecho interno, esta tendencia a fallar a favor de la delimitación del derecho efectuada por el legislador, al no entrar en el análisis de las circunstancias concretas de las personas y situaciones afectadas por la aplicación de las normas enjuiciadas. Así lo resaltan, entre otros, BAÑO LEÓN, José M.^º, «El contenido esencial de la propiedad en el contexto del derecho europeo», en I. Agirreazkuenaga Zigorraga (col.), *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al Prof. Dr. Lorenzo Martín Retortillo*, 2008, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2008, vol. 2, pp. 1782-1783 y, con cita del anterior, VERDERA SERVER, Rafael, «¿Otro gato de Schrödinger? Sobre la suspensión del procedimiento de expropiación rogada (Comentario a la sentencia 168/2023, de 22 de noviembre)», *Derecho Privado y Constitución* (2024), nº 44, p. 112. Conuerdo con esta conclusión, aunque no está de más señalar que en las resoluciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la propiedad privada, en que no se da la limitación anterior, también viene siendo un rasgo acusado el del fallo «pro legislatoris», reconociendo un amplísimo margen de actuación al legislador. Un análisis de esta jurisprudencia puede verse en MAS BADIA, M^ª Dolores, «Derecho a la propiedad», en E. Álvarez Conde y V. Garrido Mayol (dirs.), *Comentarios a la Constitución Europea, Libro II*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 599-653.

2. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 79/2024, DE 21 DE MAYO

La STC (Pleno) 79/2024, de 21 de mayo¹¹ se dicta cuando la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda cumple un año de vida. Resuelve el primero de los recursos de inconstitucionalidad¹² planteados frente a la ley, el de la Junta de Andalucía¹³. Es previsible que las sentencias que sigan, en cascada, reiteren la doctrina que fija esta¹⁴. Además, habrán de declarar decaído el objeto de parte de los recursos, en cuanto resulten coincidentes con los del Gobierno andaluz.

¹¹ ECLI:ES:TC:2024:79. Publicada en el BOE núm.152, de 24.06.2024.

¹² El Tribunal Constitucional admitió a trámite, por providencias de 26 de septiembre de 2023, publicadas en el BOE núm. 236, de 3 de octubre de 2023, los siguientes recursos de inconstitucionalidad: Recurso de inconstitucionalidad n.º 5491-2023, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, contra los artículos 3 f), g) y k); 8 a) y c); 9 e); 11.1 e); 15.1 e); 16; 18 apartados 2, 3 y 4; 19 apartado 1, inciso segundo, y apartado 3; 27 apartado 1, párrafo tres, y apartado 3; 28; 29; 32; 33; 34; 35 y 36; DA tercera; DT primera; DF primera, apartados uno, tres y seis; y DF cuarta de la Ley 12/2023, de 24 de mayo. Recurso de inconstitucionalidad n.º 5514-2023, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, contra los artículos 15.1 b), c), d) y e); 16.1 d); 18.2; 18.3; 18.4; 27.1; 27.3; 28.1 b), c) y d); 29.2; 31.1; 31.2; DA tercera; DF primera tres; DF cuarta; DF quinta dos y DF quinta seis de la Ley 12/2023, de 24 de mayo. Recurso de inconstitucionalidad n.º 5516-2023, promovido por el Consejo de Gobierno de las Illes Balears, contra los artículos 8 a) y c); 11.1 e); 15.1; 16.1 d); 18.2, 3 y 4; 19.1 y 3; 27.1 y 3; 28.1; 35; DA tercera; DT primera, párrafo 2; DF primera, apartados uno, tres y seis; y DF quinta de la Ley 12/2023, de 24 de mayo. Recurso de inconstitucionalidad n.º 5518-2023, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, contra los artículos 8 a); 15.1; 16.1.d); 17.4; 18.2, 3 y 4; 19.3; 27.1 y 3; 28.1; y DF quinta de la Ley 12/2023, de 24 de mayo. Recurso de inconstitucionalidad n.º 5580-2023, interpuesto por el Parlamento de Cataluña, contra los artículos 2, letras c), d), e), f), g), h), i), j), m), n), o), p), q), r) y s); 15, apartados 1.b) y 1.d), y apartados 2, 3 y 4; 16; 17; 18.1 y 18.4; 27.1, párrafo tercero, 27.2 y 27.3; 28; 29; DT primera, párrafo segundo; DT segunda y DF séptima, apartado 1, de la Ley 12/2023, de 24 de mayo. Posteriormente, el TC admitió a trámite otros tres recursos: Recurso de inconstitucionalidad n.º 1301/2024, promovido por el Gobierno Vasco, contra los artículos 3, 10.2, 15.1.d), 15.1.e), 16, 17 y 18; disposición adicional tercera; disposición transitoria segunda.1; disposición final primera, apartados uno, tres y seis, y disposición final cuarta de la LDV (admitido a trámite por providencia de 12 de marzo de 2024, BOE núm. 69, de 19.03.2024). Recurso de inconstitucionalidad n.º 1278-2024, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, contra los artículos 2, letras c), d), e), f), g), h), i), j), m), n), o), p), q), r) y s); 12; 15, apartados 1 d) y 4; 16; 17; 18, apartados 1, 4, 5 y 6; 23; 24; 27, apartados 1, párrafo tercero, 2 y 3; 28 y 29; disposición transitoria primera, párrafo segundo; disposición transitoria segunda y disposición final séptima, apartado 1, de la LDV (admitido a trámite por providencia de 9 de abril de 2024, BOE núm. 90, de 12.04.2024). Recurso de inconstitucionalidad n.º 1306/2024, contra los artículos 3; 11.2; 16; 18.2, 3 y 4; 19.2 y 3; 27.3; disposición adicional tercera; disposición transitoria segunda.1; disposición transitoria tercera; disposición final quinta, y disposición final séptima de la LDV (admitido a trámite por providencia de 9 de abril de 2024, BOE núm. 90, de 12.04.2024).

¹³ Recurso de inconstitucionalidad n.º 5491-2023, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía referido en la nota anterior. Ha sido ponente la magistrada María Luisa Segoviano. Formulan voto particular los magistrados Ricardo Enríquez, Enrique Arnaldo, Concepción Espejel y César Tolosa.

¹⁴ Todavía no se ha pronunciado otra cuando se cierran estas páginas.

El Pleno del Tribunal Constitucional, con el voto favorable de seis magistrados frente a cuatro, estima, aunque solo parcialmente, en una mínima parte, el recurso. La gran mayoría de las normas impugnadas se consideran constitucionales. El foco de atención, condicionado por el planteamiento de la Junta de Andalucía, se centra en la estresante distribución competencial, vinculada al Estado de las Autonomías, cuyo complejo mapa es especialmente intrincado en materia de vivienda¹⁵, pese a la engañosa imagen de claridad que la lectura del art. 148.1.3º CE podría sugerir a los no iniciados cuando faculta a las Comunidades Autónomas para asumir competencia (todas ellas lo han hecho en sus Estatutos de Autonomía) en materia de «[o]rdenación del territorio, urbanismo y vivienda». El propio título de la Ley («por el derecho a la vivienda» y no «de vivienda» o «del derecho a la vivienda») es sutil trasunto del diabólico entramado de competencias que subyace en la regulación de múltiples aspectos que conectan con este objeto y substrato de derechos que es la vivienda¹⁶. Estos problemas ya los han sufrido, en el pasado, en sentido inverso al de la Ley 12/2023, la mayoría de las leyes autonómicas de vivienda, como atestiguan las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional. Digo en sentido inverso porque en los recursos que cuestionaban las

¹⁵ Resultan bastante ilustrativos los avatares que sufrió el Informe que, en su momento, tuvo que emitir el Consejo General del Poder Judicial (en adelante, CGPJ) al Anteproyecto de Ley. En sesión extraordinaria celebrada el 14 de enero de 2022, el Pleno del Consejo rechazó, por quince votos a seis, la propuesta de dictamen, de la que había sido ponente el vocal Álvaro Cuesta, al aprobar una enmienda a la totalidad. Nombró, como nuevos ponentes, a los vocales José Antonio Ballester y Enrique Lucas –este último, ponente de la enmienda a la totalidad del primer texto–. En Pleno ordinario de 27 de enero de 2022 se aprobó el nuevo texto propuesto, demolidor frente al Anteproyecto de Ley por el derecho a la vivienda. Entre los argumentos principales se encuentran los de orden competencial. Varios vocales –como cabía esperar– presentaron voto particular. El texto del dictamen y de los votos particulares se han consultado en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/Informe-sobre-el-anteproyecto-de-Ley-por-el-derecho-a-la-vivienda>

¹⁶ En el Informe del CGPJ, de 27 de enero de 2022, al Anteproyecto de Ley del derecho a la vivienda se subrayaba la conveniencia de este matiz terminológico: «El Estado cuenta con diversos títulos competenciales que le habilitan a intervenir sobre la vivienda y el derecho del artículo 47 CE, como son las relativas [sic] al establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del mencionado derecho y el derecho de propiedad (artículo 33 CE); la legislación procesal; la civil y las bases de las obligaciones contractuales, sin perjuicio de las competencias autonómicas sobre el Derecho Civil Foral y Especial, allí donde exista; las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y la hacienda general (artículo 149.1.1º, 6º, 8º y 13º CE, respectivamente). La actuación estatal se ha articulado a través de los Planes Nacionales o de la intervención en este sector de la economía en momentos de grave crisis económica con medidas de carácter fiscal o con normas que afectan al mercado hipotecario, a los arrendamientos urbanos, al sobreendeudamiento de las familias, a la protección a los deudores hipotecarios, a los desahucios, a la propiedad horizontal, a la eficiencia energética, etc. Ahora bien, mientras la competencia autonómica es sobre el conjunto de la materia de vivienda, la estatal se vierte sobre esos otros aspectos. Por tal motivo, el anteproyecto ha de ceñirse al ámbito incidental de las competencias citadas, *puede ser una ley sobre las condiciones básicas del derecho de la vivienda y de medidas sobre su promoción y protección, o, como dice su título, una ley por el derecho a la vivienda, pero no, en puridad, “la ley de vivienda” o “del derecho a la vivienda”*» (Conclusión segunda) –el subrayado es mío–.

leyes dictadas por las Comunidades Autónomas era el poder estatal el que discutía la competencia de aquéllas, mientras que en los interpuestos frente a la Ley estatal son aquellas (también, en algún caso, un grupo de diputados del Grupo Parlamentario Popular –de nuevo, competencia e ideología–) las que ponen en tela de juicio la competencia estatal. Una especie de «soka-tira», ese deporte rural vasco en que dos equipos –se procura su peso equilibrado– agarran una cuerda y tiran de ella para llevar al equipo rival a su respectiva área. En el terreno adyacente, se juega una partida de este mismo deporte entre mentalidades.

El Tribunal Constitucional aprecia un exceso competencial por parte del Estado en algunos preceptos, por lo que son declarados inconstitucionales y nulos¹⁷. Los artículos afectados son los siguientes. En primer lugar, el extenso art. 16 LDV, dedicado a la «Vivienda protegida». La Ley 12/2023 distribuye sus esfuerzos tendentes a incrementar la oferta estable de alquiler de vivienda a precios asequibles, incluso para los sectores más vulnerables de la población, mediante dos vías complementarias: regulando la vivienda con protección pública (de titularidad pública –lo que exige incrementar el parque público de vivienda social– o concertada); e interviniendo en el mercado libre del arrendamiento de vivienda. El art. 16 LDV, declarado íntegramente nulo, corresponde al primero de los bloques. La razón de la inconstitucionalidad estriba en que presenta un nivel de detalle excesivo, además de establecer un régimen de aplicación supletoria. El Tribunal Constitucional, siguiendo doctrina ya consolidada, que ilustra con cita de sentencias precedentes, subraya que el Estado no puede dictar normas con el único propósito de crear Derecho supletorio del autonómico. También es declarada inconstitucional –seguimos en el campo de las VPO– la DT primera (aplicable a las viviendas calificadas definitivamente como protegidas antes de la entrada en vigor de la ley), ya que su finalidad es, «sensu contrario», someter a las viviendas que aún no lo estuvieran a la Ley 12/2023. Igualmente nulo por inconstitucional se considera el art. 27, apartado 1, párrafo tercero, y apartado 3 LDV, sobre el concepto, finalidad y financiación de los parques públicos de vivienda, «por incurrir en un exceso en la determinación de la composición de los parques públicos de vivienda sin encontrar cobertura en el art. 149.1.1 y 13 CE (apartado 1, párrafo tercero), y por resultar contrario al principio de autonomía financiera, al prever la afectación finalista de ingresos procedentes de las sanciones impuestas por el incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda y de la gestión de los bienes integrantes de los parques públicos de vivienda (apartado 3)».

¹⁷ Como advierte la STC 79/2024, las partes coinciden en los títulos competenciales aplicables para la resolución del litigio, discrepando únicamente en cuanto a si la regulación de la LDV los excede o no (FJ 2, apartado C).

Fuera del bloque de las viviendas con protección pública, sólo se declara inconstitucional un inciso del art. 19 LDV, rubricado «Colaboración y suministro de información de los grandes tenedores en zonas de mercado residencial tensionado». Los párrafos afectados, relativos a la información a aportar a las Administraciones públicas competentes en materia de vivienda que la exijan, por los grandes tenedores de vivienda en las zonas de mercado residencial tensionado son los siguientes

«[...] que incluirá, con respecto a las viviendas de titularidad del gran tenedor en la zona de mercado residencial tensionado, al menos, los siguientes datos:

- a) Los datos identificativos de la vivienda y el edificio en que se ubica, incluyendo la dirección postal, año de construcción y, en su caso, año y tipo de reforma, superficie construida de uso privativo por usos, referencia catastral y calificación energética.
- b) Régimen de utilización efectiva de la vivienda, en el contexto de los de usos previstos en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.
- c) Justificación del cumplimiento de los deberes asociados a la propiedad de vivienda, establecidos en el artículo 11 de esta ley.»

También había sido impugnado el art. 19.1 LDV. La STC (FJ 6) no ve problema en que, en la hipótesis de viviendas que se sitúan en zonas de mercado residencial tensionado pertenecientes a grandes tenedores, la LDV habilite a las Comunidades Autónomas para intensificar, si así lo desean, la obligación de información sobre uso y destino de sus viviendas allí ubicadas, por lo que concluye que el art. 19.1 LDV, en el extremo impugnado, no incurre en exceso competencial. Distinta es la valoración que merece el fragmento reseñado del número 3 del mismo precepto, por pecar de concreción excesiva que sí que supone una invasión de competencias:

«En cambio, la regulación de la información mínima que, en caso de ejercitar esa posibilidad, tendría que requerirse y que realiza al final del art. 19.3 [a), b) y c)] sí es una concreción excesiva. Puesto que corresponde a la comunidad autónoma decidir si desea intensificar las obligaciones de información de los grandes tenedores respecto a las viviendas que se encuentran en zonas específicas, debe corresponderle también decidir qué información requerir en su caso respecto a su uso y destino, de conformidad con lo dispuesto en el art. 19.1, y máxime cuando, de acuerdo con el art. 19.4, la información sirve para establecer, en caso de quererlo así, fórmulas de colaboración con los propietarios».

A partir de esta argumentación, el Tribunal Constitucional llega a la siguiente conclusión: «Por lo anterior, las previsiones del art. 19.3 de la Ley que se refieren a la información que como mínimo ha de incluir la obligación que configura el artículo con

respecto a las viviendas de titularidad del gran tenedor en la zona de mercado residencial tensionado no encuentran cobertura en el art. 149.1.1 CE y tampoco, por su naturaleza no económica (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5) en el art. 149.1.13 CE, debiendo declararse inconstitucionales y nulas».

El resto de los preceptos cuestionados en el recurso quedan a salvo de la declaración de inconstitucionalidad y se consideran válidos. En concreto, los que definen las restricciones que la LDV anuncia o para las que ofrece un marco legal –aunque muchas quedan pendientes de desarrollo– al poder del propietario/arrendador, en especial, en zonas tensionadas¹⁸ y, sobre todo, en el caso de grandes tenedores¹⁹. No se entra a discutir, entre otras cosas, si estos límites ponen o no en jaque el contenido esencial del derecho de propiedad (art. 33 CE, en relación con el 53.1 CE). Ni si son proporcionados. La STC 79/2024 declara, como acabamos de constatar, inconstitucional el art. 19.3 LDV, segundo inciso, que establece la información que deben suministrar los grandes tenedores, por considerar excesiva la regulación de la información mínima que, en caso de ejercitar la facultad de declarar las zonas de mercado residencial tensionado, tendría que requerirse a los grandes tenedores, ya que la determinación de este aspecto debe corresponder a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, mantiene la posibilidad de esta declaración y su posible repercusión en la limitación de la renta o en la duración del contrato.

Los titulares de prensa enfocados en la sentencia se dividen entre quienes ven el vaso medio vacío y quienes lo vislumbran medio lleno. Es cierto que se estima el recurso, pero solo parcialmente. Y también lo es que la gran mayoría de las normas impugnadas se consideran constitucionales. Por esto último y porque se aprecia el ajuste a la Constitución de las cuestiones básicas, se podrá estar de acuerdo o no con la argumentación y fallo de la sentencia, pero no es legítimo venderla como un triunfo de la posición de quienes defienden la inconstitucionalidad de la ley. Sobre todo, si se

¹⁸ Atiéndase a los arts. 18 y 19 y DA Tercera de la Ley 12/2023.

¹⁹ El concepto se define en el art. 3.k) LDV en los siguientes términos: «Gran tenedor: a los efectos de lo establecido en esta ley, la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m² de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros. Esta definición podrá ser particularizada en la declaración de entornos de mercado residencial tensionado hasta aquellos titulares de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en dicho ámbito, cuando así sea motivado por la comunidad autónoma en la correspondiente memoria justificativa». Puede encontrarse un análisis del concepto de gran tenedor en MAS BADIA, Mª Dolores, *¿Una habitación propia? ...*, op. cit., pp. 108 ss. y bibliografía allí citada.

tiene en cuenta que el pronunciamiento de constitucionalidad del régimen de limitaciones a las rentas o la duración del alquiler tiene difícil vuelta atrás²⁰.

3. UNA CAJA DE HERRAMIENTAS PARA COMPONER EL PUZLE

La Constitución ofrece una serie de parámetros con los que contrastar las normas impugnadas. Constituyen la caja de herramientas para valorar su constitucionalidad. Pero no son de uso sencillo ni hay un libro de instrucciones suficientemente claro para su interpretación. Detendré mi atención en algunas de ellas, que tienen el carácter de nucleares, sin pretensión de exhaustividad, ajustando el foco para centrarlo en las medidas que atañen al régimen jurídico de los arrendamientos de vivienda.

3.1. *Las bases de las obligaciones contractuales*

3.1.1. Anclaje de las medidas sobre limitación de la renta y duración del contrato de arrendamiento en la competencia estatal para el desarrollo de las bases de las obligaciones contractuales

La sentencia se pronuncia sobre la competencia para establecer límites a la libertad de pactos en relación con la renta (arts. 17.6 y 7 LAU) y la duración del arrendamiento de vivienda (art. 10 LAU) en un doble sentido. En primer lugar, determina a quién corresponde esta competencia (el Estado) y su fundamento (art. 149.1.8 CE, en el inciso referido a las bases de las obligaciones contractuales). Hecho esto, alude a los límites constitucionales de alcance material a que queda sujeto el legislador competente –el estatal– al ejercer esa competencia. Aunque parece que va a eludir manifestarse sobre este último extremo bajo el expediente de que tales límites no han sido cuestionados en el recurso –no se ha planteado su infracción–, acaba apuntando algunas conclusiones.

Veámoslo con algo más de detalle; el poco que ofrece la sentencia. Con cita expresa y escueta de la doctrina fijada en las SSTC 37/2022 y 89/1994, el Tribunal Constitucional insiste, en la STC 79/2024, en que la competencia para incidir en el principio de libertad de pactos en relación con la renta del alquiler de vivienda corresponde al Estado. Conclusión que se extiende a la duración y prórrogas del contrato. Esta afirmación es resultado de encuadrar la referida competencia en el artículo 149.1.8 CE, último inciso. Califica la renta y la duración como «aspectos esenciales del régimen obligacional de

²⁰ Sobre el progresivo debilitamiento de la propiedad privada y su difícil vuelta atrás discurre, entre otros autores, VERDERA SERVER, Rafael, «¿Otro gato de Schrödinger? ...», *op. cit.*, p. 113.

los contratos de arrendamiento de viviendas que, en su condición de bases de las obligaciones contractuales, deben ser comunes y, por tanto, establecidas por el Estado»²¹.

El «iter» argumental, que se desarrolla de forma escalonada, es el siguiente. Sintetiza, en primer lugar, la materia regulada en los preceptos indicados

«Los preceptos de la disposición impugnada [DF 1ª LDV] se limitan a establecer, en el régimen contractual del arrendamiento de viviendas, una modulación de la libertad de rentas (nuevos arts. 17.6 y 17.7 LAU) y de la duración del contrato (nueva redacción del art. 10 LAU) que se vinculan a la concurrencia de figuras que la Ley 12/2023 establece como claves en materia de vivienda (grandes tenedores y zonas tensionadas), así como las reglas para la aplicación temporal de estas medidas, que se hace depender a su vez de la aprobación del sistema de índices previsto en la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler (primer apartado de la nueva disposición transitoria séptima LAU). Esto se ha producido en virtud de la Resolución de 14 de marzo de 2024, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana, publicada en el “Boletín Oficial del Estado” del día siguiente»²².

²¹ La argumentación de la sentencia se limita a estos dos párrafos: «Además de la doctrina extractada en el fundamento jurídico 3 B) c) de esta sentencia, debe destacarse que este tribunal ha sentado ya que, en virtud del art. 149.1.8 CE, es el Estado “el competente para fijar legalmente el principio de libertad de pactos en el establecimiento de la renta del contrato de alquiler de vivienda, así como para, en su caso, determinar sus eventuales modificaciones o modulaciones en atención al designio del legislador estatal respecto a la necesidad de ajustar o no el funcionamiento del mercado inmobiliario en atención a lo dispuesto en el art. 47 CE o en otros preceptos constitucionales. Cabe recordar al respecto que, como dijimos en la STC 89/1994, de 17 de marzo, FFJJ 5 y 8, la paridad contractual entre arrendadores y arrendatarios puede ser sometida a modulaciones fundadas en una finalidad tuitiva de intereses que se consideren necesitados de una especial protección –concretamente, los de los arrendatarios ante la situación del mercado inmobiliario–, como muestra la historia de la regulación de los arrendamientos urbanos en nuestro país” [STC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 4 c)].

Lo mismo puede afirmarse sobre el elemento de la duración y prórrogas del contrato, que es tan nuclear en el arrendamiento de vivienda como la renta, y al que nuestra legislación histórica ha aplicado de diferentes formas la misma técnica de establecer modulaciones tuitivas sobre la libertad de pactos. Hasta ahora, en la doctrina constitucional, estas medidas han sido analizadas en clave de contenido sustantivo y no competencial (STC 89/1994, de 17 de marzo), pero este tribunal no alberga dudas de que su determinación es cuestión que compete al legislador estatal ex art. 149.1.8 CE por ser, como la regulación de las reglas para la determinación de la renta, aspectos esenciales del régimen obligacional de los contratos de arrendamiento de viviendas que, en su condición de bases de las obligaciones contractuales, deben ser comunes y, por tanto, establecidas por el Estado».

²² Resolución de 14 de marzo de 2024, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana, por la que se determina el sistema de índices de precios de referencia a los efectos de lo establecido en el artículo 17.7 LAU (BOE núm. 66, de 15.03.2024). La resolución hace referencia, en primer lugar, a la DA segunda del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, que establece la creación del sistema estatal de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda. Junto a ello, alude a la DT séptima LAU, introducida por la DF primera LDV, según la cual, la

A continuación, defiende que todas estas innovaciones tienen carácter de legislación civil, sin que violente tal conclusión el hecho de que su aplicación a un «contrato concreto» se relacione con figuras propias de la función social del derecho de propiedad o del derecho a la vivienda. Idea que refuerza afirmando que el Estado también tiene competencias para la determinación de las condiciones básicas que garanticen el ejercicio de aquellos derechos. Por cierto, el adjetivo «concreto» que califica a «contrato» («El hecho de que la aplicación de esas innovaciones a un contrato concreto...») produce, en este contexto, cierta incomodidad, pues las reglas legales que modulan la pluralidad de estatutos propietarios con base en su función social tienen carácter general, aunque acaben afectando a personas o relaciones jurídico-obligatorias específicas.

Tras esta aseveración general, concluye también que

«[I]as autorreferencias exclusivas que esta normativa prevé, a la hora de remitirse a las circunstancias que determinarán la aplicación de las modulaciones, tampoco pueden considerarse invasivas de las competencias autonómicas, pues corresponde a las facultades del legislador determinar a qué desea vincular la aplicación del régimen que diseña. Que este dependa de que el arrendatario sea un gran tenedor o que la vivienda se encuentre en una zona declarada como de mercado residencial tensionado, en los exclusivos términos de la Ley 12/2023 y sin considerar eventuales figuras similares creadas por la legislación autonómica, en nada afecta a las competencias de las comunidades autónomas, que podrán seguir creando figuras análogas, a las que no les serán aplicables esas modulaciones por designio expreso del legislador estatal, que no impone por ello las suyas a las comunidades autónomas».

Lo que viene a decir el Tribunal es que el hecho de que una ley estatal regule limitaciones de renta asociadas al carácter de gran tenedor o la ubicación de la vivienda en zonas tensionadas, según definición o regulación de tales conceptos por la propia normativa estatal, no invade competencias autonómicas porque no excluye que las Comunidades Autónomas puedan establecer «figuras similares» en sus respectivos

regulación establecida en el artículo 17.7 LAU se aplicará a los contratos que se formalicen desde la entrada en vigor de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, y una vez se encuentre aprobado el referido sistema de índices de precios de referencia. En igual fecha se dictó y publicó la Resolución de 14 de marzo de 2024, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana, por la que se publica la relación de zonas de mercado residencial tensionado que han sido declaradas en virtud del procedimiento establecido en el artículo 18 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, en el primer trimestre de 2024. A la anterior siguió la Resolución de 8 de octubre de 2024 que incluía las zonas de mercado residencial tensionado declaradas en el tercer trimestre del mismo año (BOE núm.244, de 09.10.2024). Estos trámites administrativos constituían requisito para la entrada en vigor de las limitaciones en el pacto de la renta del alquiler de vivienda ubicados en zonas de mercado residencial tensionado, incluidas en el art. 17, apartados 6 y 7 LAU por la Ley 12/2023, de 24 de mayo.

territorios. Pero cuidado, figuras similares no debe interpretarse como limitaciones de renta similares, porque ya en sentencias del Tribunal Constitucional como la STC 37/2022 sobre la legislación catalana quedó excluida la competencia autonómica sobre este tipo de restricciones del precio del alquiler. Por lo que la expresión «figuras similares» debe entenderse en el sentido de que las legislaciones autonómicas, en el marco de sus competencias, pueden definir zonas que consideren tensionadas o regular el concepto de tenedor a los efectos de aplicar normativa autonómica que pueda referirse a otros aspectos y esté amparada por sus competencias, sin que estas alcancen a establecer limitaciones de la renta.

La STC 79/2024 señala igualmente, en relación esta vez con la duración del arrendamiento (prórrogas forzosas), que

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

Habrà que entender que las comunidades autónomas o el poder local pueden regular las características de estos informes o certificados. ¿También los requisitos de vulnerabilidad a efectos de la aplicación de estas prórrogas? ¿Qué es más importante, el instrumento –informe o certificado– o los requisitos? ¿Qué puede alterar en mayor medida la homogeneidad de las bases de las obligaciones contractuales? Creo que las cuestiones se responden por sí solas. Y ¿realmente concretar el instrumento en sí es exigencia de la conveniente regulación de las bases de las obligaciones en pro de su homogeneidad?

3.1.2. La STC 37/2022, sobre la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020 y otros antecedentes significativos

Llegados a este punto, es conveniente echar la vista atrás y dejarla reposar sobre alguno de los precedentes de la sentencia objeto de comentario. Al fijar limitaciones a la renta de partida del alquiler, la Ley estatal por el derecho a la vivienda se inspiró en la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la

protección del derecho a la vivienda²³, que fue declarada inconstitucional en su mayor parte, por falta de competencia, por la STC 37/2022, 10 marzo 2022²⁴, a la que siguió la STC 57/2022, 7 de abril²⁵ (afectada por una pérdida parcial del objeto del recurso al dictarse con carácter previo la antes citada).

En la sentencia de referencia sobre la Ley catalana, el Tribunal Constitucional descarta que la materia enjuiciada –régimen especial de contención de rentas para los contratos de arrendamiento de vivienda habitual en las denominadas áreas con mercado de vivienda tenso– se encuadre en el título competencial atinente a la vivienda (art. 149.1.3 CE) –sobre el que todas las CCAA, incluida Cataluña, han asumido competencia exclusiva– y afirma que lo hace en el relativo al Derecho civil (que se rige, como bien es sabido, por el art. 149.1.8 CE). Recordemos –en beneficio de una mayor claridad expositiva– que el art. 149.1.8 CE reconoce competencia exclusiva al Estado en materia de legislación civil, pero lo hace con una salvedad: «sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan». Acaba con una tercera regla en la que reserva al Estado «[e]n todo caso» una serie de materias entre las que, a lo que ahora interesa, se encuentran las «bases de las obligaciones contractuales».

²³ DOGC núm. 8229, de 21.09.2020, BOE núm. 258, de 29.09.2020.

²⁴ BOE núm. 84, de 08.04.2022. Resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 6289-2020, interpuesto por 50 diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso contra los arts. 2, 3.2, 3.3, 3.4, 6, 7.1, 15.1, 16.2 y 18 y las disposiciones adicionales primera y cuarta de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda. El grueso del recurso se dirige contra los preceptos relacionados con un régimen especial de contención de rentas para los contratos de arrendamiento de vivienda habitual en las denominadas áreas con mercado de vivienda tenso. Se valora también la constitucionalidad de distintas infracciones que se tipifican en relación con el aludido régimen de contención de rentas del alquiler. Y la regulación de algunas reglas procesales relacionadas con la obligación de realojo de personas vulnerables. Las quejas materiales esgrimidas en el recurso se fundamentan sobre la supuesta vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), derecho a la propiedad privada (art. 33 CE); principio de dignidad de la persona (art. 10.1 CE) en relación con la autonomía de la voluntad; o la garantía material del principio de tipicidad (art. 25 CE). En cuanto a las tachas competenciales, aluden, entre otras, a la competencia estatal en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE), en relación con la regulación del derecho de propiedad, teniendo en cuenta que se reserva al Estado, en cualquier caso, incluso en aquellas Comunidades Autónomas con Derecho civil propio, la regulación de las bases contractuales.

²⁵ BOE núm. 113, de 12.05.2022. Resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 4203-2021, interpuesto por el presidente del Gobierno contra los arts. 1, 6 a 18, las disposiciones adicionales primera a cuarta, la disposición transitoria primera y la disposición final cuarta, letra b), de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda.

Para llegar a esta conclusión la STC 37/2022 esgrime los siguientes argumentos.

1º La vivienda «no constituye un título competencial autónomo», sino que puede recaer bajo distintos títulos competenciales estatales o autonómicos dependiendo de cuál sea el enfoque y cuáles los instrumentos regulatorios utilizados en cada caso por el legislador. Dicha complejidad competencial es consecuencia de las distintas dimensiones constitucionales que presenta la vivienda («económica» y «social») –FJ 4 a)–.

2º La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de «territorio, urbanismo y vivienda»²⁶ tiene por objeto fundamental el desarrollo de políticas públicas en materia de vivienda, centradas en la actividad administrativa de ordenación y fomento del sector (en este mismo sentido, la STC 152/1988, 20 julio, FJ 2).

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

Hasta aquí podría pensarse que, como Cataluña tiene Derecho civil propio en materia de obligaciones y contratos, las medidas cuestionadas de la Ley catalana quedarían amparadas por el art. 149.1.8 CE. Pero la sentencia da un paso más cuando considera que no es sólo que la renta del arrendamiento sea una cuestión de legislación civil, sino que, además, el principio de libre estipulación de la renta en los arrendamientos urbanos forma parte de las «bases de las obligaciones contractuales» cuya regulación queda reservada en exclusiva al Estado. ¿Por qué lo entiende así? Primero, porque la renta define uno de los elementos estructurales de este tipo de contrato, el cual, salvo algunos aspectos conformados con carácter imperativo por el legislador (ámbito de

²⁶ Aunque todas las CCAA han asumido competencia exclusiva en las materias enunciadas en el art. 148.1.3 CE, ello no excluye la posible actuación del Estado amparada en los títulos competenciales regulados en los arts. 149.1.1, 8, 11, 13, 18 o 23 CE. Como señala la STC 152/1988, de 20 de julio (FJ 3), esos títulos competenciales le habilitan en la medida en que la vivienda se configura como una actividad económica de producción cuya repercusión en la estabilidad económica es indiscutible, si bien esto no significa que el Estado esté legitimado para realizar cualquier actividad en materia de vivienda, ya que los citados preceptos constitucionales no implican existencia de una competencia general e indeterminada de fomento de las actividades productivas por parte de aquel.

aplicación del contrato, fianza y formalización –curiosamente, la sentencia no cita, pese a su importancia, la duración–), se rige por los pactos, cláusulas y condiciones determinados por la voluntad de las partes. Y, segundo, porque la regulación de la renta y de los criterios para su determinación tiene también una incidencia relevante en la actividad económica por cuanto afecta al sector inmobiliario y al alquiler de viviendas, lo que justifica su regulación estatal como garantía del principio de unidad de mercado (cabría haber citado el art. 149.1.13, en relación con el 38, ambos de la CE).

La conclusión, para el Tribunal Constitucional, es que el legislador catalán ha operado fuera de sus competencias²⁷. Es irrelevante si la regulación cuestionada puede ser considerada modificación, conservación o desarrollo de instituciones preexistentes en el Derecho civil especial o foral catalán. En todo caso, esa regulación sería contraria al orden competencial al no respetar la atribución exclusiva de la competencia para determinar las bases de las obligaciones contractuales al Estado. Desde luego no es que esta sentencia resuelva los tortuosos problemas conceptuales que giran en torno al concepto de «bases de las obligaciones contractuales», pero desciende, de forma significativa, a conclusiones más concretas que otras anteriores –incluida la STC 132/2019, 13 noviembre–²⁸.

La reserva al legislador estatal de la competencia para la regulación tanto de la regla general de libertad de pacto en la fijación de la renta como de sus posibles excepciones

²⁷ Al carecer el legislador autonómico de competencia material para fijar esas concretas reglas, tampoco la tiene para regular las consecuencias de su infracción, de suerte que el régimen sancionador establecido por la Ley 11/2020 se declara igualmente inconstitucional.

²⁸ Sobre la jurisprudencia constitucional relativa a este concepto indeterminado, puede atenderse a: GARCÍA RUBIO, M^a Paz, «Incertidumbre y alguna cosa más en la interpretación constitucional del poder normativo sobre la materia civil. Comentario a la STC 132/2019, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos de la Ley 3/2017, de 15 de febrero, del Libro VI del CCCat», *Revista de Derecho Civil*, vol. VI (2019), n.º 4, pp. 1-43. Y ASÚA GONZÁLEZ, Clara Isabel, «Conexión y bases de las obligaciones contractuales a propósito de la STC 132/2019», *Derecho privado y Constitución*, (2020), n.º 37, pp. 235-272.

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

excluye que cualquier legislador autonómico –por amplia que sea su competencia en materia de legislación civil– pueda condicionar o limitar la libertad de las partes para determinar la renta inicial del alquiler de viviendas. La Ley estatal por el derecho a la vivienda trata, entre otras cosas, de solventar este inconveniente y permitir este tipo de limitaciones que el Tribunal Constitucional veda a Comunidades Autónomas como la catalana, que las introdujo desde posiciones ideológicas hermanadas con las que respaldan la ley estatal (por referencia a las mayorías parlamentarias y de Gobierno).

Desde este punto de vista, el Tribunal Constitucional, al afrontar en la STC 79/2024 esta cuestión, ha querido y podido remitirse, con comodidad, a los precedentes analizados para reafirmar la competencia estatal en este extremo, sin necesidad de profundizar más o aclarar el punzante concepto de «bases de las obligaciones contractuales». No hay intención en la sentencia de enriquecer su jurisprudencia anterior y seguir avanzando en la interpretación de esta noción.

Ahora bien, queda sin determinar si la forma en que la Ley estatal por el derecho a la vivienda limita el poder del propietario arrendador a través de las medidas de contención de las rentas resulta constitucional desde un punto de vista material. En concreto, si respeta el contenido esencial del derecho de propiedad privada. Lo que reconduce a conceptos como los de función social o contenido esencial y al juicio de proporcionalidad y obliga a una valoración no de cada medida en sí aisladamente considerada sino como conjunto estructurado que afecta a la configuración de la relación jurídica arrendaticia²⁹.

3.2. Función social, contenido esencial del derecho de propiedad y juicio de proporcionalidad

3.2.1. Preliminar: Acerca de los conceptos de función social y contenido esencial

Conviene subrayar, como premisa de las reflexiones que siguen, el íntimo parentesco entre las tradiciones constitucionales de los Estados de nuestro entorno jurídico, volcadas sobre la concepción de la propiedad privada. No puede entenderse el sentido

²⁹ Observa VERDERA SERVER, criticando la lectura compartimentada de cada una de las medidas legales, que «hoy los arrendadores se encuentran en una situación en que, entre otros aspectos y en función de las circunstancias, se limita la libertad de fijación de la renta, se restringe la actualización de la renta, aumenta la duración del contrato, a criterio del arrendatario, se ralentizan los procedimientos judiciales y se suspenden los lanzamientos de ciertos ejecutados. Es posible que, aisladamente consideradas, cada una de esas medidas no se repute inconstitucional, pero ¿cabe mantener la misma valoración si se analizan en conjunto y si, además, a pesar de su carácter temporal, se prorrogan año tras año?» (VERDERA SERVER, Rafael, «¿Otro gato de Schrödinger? ...», *cit.*, p. 117).

actual de la propiedad privada en España desligado de esta familiaridad. Tampoco la eventual evolución del instituto puede discurrir fuera de estos cauces. Es esta consanguinidad la que explica el claro paralelismo que existe entre, por una parte, los arts. 33 CE y 53.1 CE y, por otra, los arts. 17 y 52.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, CDFUE)³⁰. De la conjunción de cada par de normas resultan tres reglas básicas, que han de interpretarse de forma sistemática, en estrecha conexión³¹.

1º Se garantiza el derecho a la propiedad. En el caso de la Carta europea, con referencia expresa a las facultades de uso, disfrute y disposición, que tradicionalmente se reconocen en los Códigos civiles como configuradoras de su contenido –art. 33.1 CE–

2º Se proscribire su privación, con afirmación del principio de legalidad, la exigencia, como contrapartida, de una justa indemnización³² y la necesaria concurrencia de una «causa expropriandi» –art. 33.3 CE–³³.

3º Se regula la intervención delimitadora del legislador con base en el criterio de la «función social»–art. 33.2 CE–. El «interés general» al que alude la CDFUE equivale a este concepto, pese a que la fórmula utilizada sea más tímida³⁴. Es el legislador (reserva de ley –art. 33, en relación con el 53.1 CE–) el legitimado para definir el contenido del derecho de propiedad o, si se prefiere, el haz de poderes o facultades, pero también de

³⁰ Un análisis de estas normas y la jurisprudencia que las interpreta puede encontrarse en MAS BADIA, M^a Dolores, «Derecho a la propiedad», *op. cit.*, pp. 599 y ss.

³¹ Estas reglas quedan confirmadas por una abundante jurisprudencia del TJUE, ampliamente consolidada. Constituyen un ejemplo las SSTJUE 13 diciembre 1979 (*Caso Hauer*) –ECLI:EU:C:1979:290–; 11 julio 1989 (*Caso Schröder*) –ECLI:EU:C:1989:303–; 13 julio 1989 (*Caso Wachauf*) –ECLI:EU:C:1989:321–; o 10 julio 2003 (*Caso Booker Aquaculture e Hydro Seafood*) –ECLI:EU:C:2003:397–.

³² Bajo la república española de 1931 se admitía la expropiación sin indemnización en determinados casos si se adoptaba la decisión por mayoría absoluta de las Cortes (art. 44 de la Constitución de la República Española de 9 de diciembre de 1931).

³³ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO ofrece un buen resumen de la evolución del instituto de la expropiación paralela a la del concepto de propiedad, con cita de las principales sentencias del Tribunal Constitucional, dictadas hasta 2018, en que se manifiestan los cambios en la jurisprudencia constitucional sobre el art. 33 CE (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, «Artículo 33», en AA.VV., *Comentarios a la Constitución Española*. XL Aniversario, Fundación Wolters Kluwer-Boletín Oficial del Estado-Tribunal Constitucional-Ministerio de Justicia, Madrid, 2018, pp. 1148 y ss.).

³⁴ En caso de intervención legislativa de la UE sobre el derecho de propiedad en el ámbito de sus competencia, o de los EEMM en aplicación o desarrollo del Derecho Comunitario, la función social apunta a la conciliación con fines de interés general perseguidos por la Unión, acuñados en las normas de Derecho originario prioritariamente –SSTJUE de 14 mayo 1974 (*Caso Nold*), ECLI:EU:C:1974:51; 13 diciembre 1979 (*Caso Hauer*), ECLI:EU:C:1979:290; 18 septiembre 1986 (*Comisión contra la RFA*); o 13 de julio de 1989 (*Caso Wachauf*), ECLI:EU:C:1989:321, entre muchas otras–.

deberes u obligaciones³⁵ para cada tipo de bien, según la trascendencia que tenga cada categoría de bienes –que puede definirse incluso bajo criterios funcionales o de destino– para el interés general (criterio de la función social, vinculado con el pluralismo de estatutos propietarios). La delimitación legal, de acuerdo con la función social no da derecho a compensación económica a favor de los propietarios que la sufren, a diferencia de lo que ocurre con la expropiación.

La fuerza de la tradición constitucional común que está en la base de estas normas se ve corroborada por la propuesta de una Constitución para la Tierra de FERRAJOLI, que incluye un art. 39 rubricado «La propiedad privada y los demás derechos patrimoniales», del tenor siguiente:

«La propiedad privada y los demás derechos patrimoniales serán garantizados y regulados en lo relativo a los modos de adquisición y disfrute y también a los límites que, para la tutela de los derechos de los demás y de los intereses públicos, se impongan a su ejercicio dada su naturaleza de poderes. La propiedad privada, incluida la propiedad intelectual representada por las patentes, podrá ser expropiada, mediante indemnización, por las instituciones públicas, locales o globales, por motivos de interés general»³⁶.

Esta propuesta recoge las tres reglas principales a las que antes me he referido. No es casual. Pero, además, denota que las tradiciones que las sustentan y que superaron, en su momento, la concepción liberal burguesa de la propiedad, no han sobrepasado la visión que cuaja en las constituciones gestadas en el siglo XX. Cosa distinta es que, gracias a la elasticidad de la función social de la propiedad y a su inexcusable adaptación a la evolución de la sociedad, así como a la creciente intervención administrativa en algunos campos, se materialicen de forma cada vez más intensa los

³⁵ La primera Constitución que recoge, a nivel constitucional, el criterio de la función social es la alemana de Weimar (1919), que tanta influencia ha tenido dentro y fuera de sus fronteras –arts. 151 a 154–. La función social justificaría, siguiendo a RODOTÀ en una exposición ya clásica, la falta de atribución de ciertas facultades, el condicionamiento para el ejercicio de las facultades atribuidas y la imposición de la obligación o deber de ejercicio de otras (RODOTÀ, Stefano, «*Note critiche in tema de proprietà*», *Riv. trim. dir. proc. civ.* (1960), pp. 1312 y 1313; y *El terrible derecho*, *op. cit.*, p. 423).

³⁶ FERRAJOLI, Luigi, *Por un Constitución de la Tierra. La humanidad en la encrucijada*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, Editorial Trotta, Milán, 2022, p. 151. La propuesta de una Constitución para la Tierra se basa en la convicción acerca de la necesidad de expandir el paradigma constitucional a escala supranacional. Bebe, en su planteamiento inicial, del proyecto kantiano de la estipulación de una «constitución civil» como fundamento de una «confederación de pueblos», extendida a toda la Tierra (cfr. KANT, Immanuel, *Ideas para una historia universal en clave cosmopolita y otros escritos sobre filosofía de la Historia*, trad. cast. de C. Roldán Panadero y R. Rodríguez Aramayo, estudio preliminar de R. Rodríguez Aramayo, Tecnos, Madrid, 1994; y KANT, Immanuel, *La paz perpetua*, trad. cast. de J. Abellán, estudio preliminar de A. Truyol y Serra, Tecnos, Madrid, 1989).

límites al poder del propietario. En especial en relación con algunos tipos de bienes (propiedad urbana y vivienda son ejemplos paradigmáticos).

Bajo el aliento de la función social, palabras o ideas nuevas crecen y fermentan y dan vida incluso a todas las demás palabras viejas³⁷. Con referencia a este concepto, escribía NIETO que «nunca llegará a entenderse una figura jurídica moderna relacionada con la propiedad si no se tiene presente este carácter esencial de la propiedad moderna, que ha superado y hecho envejecer la totalidad de las instituciones tradicionales»³⁸. Desde el momento en que la función social se concibe como un elemento estructural del derecho de propiedad, al que no limita desde fuera, sino que modula desde dentro –concepción sustentada en un paulatino cambio de mentalidad– queda superada la concepción liberal del dominio, según la cual las limitaciones a que podía someter la Ley el poder del propietario se concebían como algo externo al derecho de propiedad, además de excepcional y normalmente de signo negativo (no se imponían deberes u obligaciones), que no incidían en su fisonomía interior. Sólo cuando la función social diseñe el derecho se habrá producido un cambio de concepción³⁹, el tránsito desde una propiedad ilimitada a una propiedad delimitada⁴⁰. Conforme con esta construcción, interés individual e interés general son dos planos que se inscriben al mismo nivel ontológico en la estructura del derecho. Son ideas comúnmente aceptadas. También lo es que la utilidad social del tipo de bien en liza permitirá perfilar un margen más o menos amplio al poder del propietario (p. e., en sentido positivo o negativo, para construir, habitar, cultivar o disponer) y que existan,

³⁷ No me he resistido a parafrasear, en un contexto muy diferente, a Natalia GINZBURG, *Las pequeñas virtudes*, traducción de Celia Filippetto, Acantilado, 2002, reimpresión 2019, p. 97.

³⁸ NIETO, Alejandro, «Evolución expansiva del concepto de la expropiación forzosa», *Revista de Administración Pública* (1962) n.º 38, p. 86.

³⁹ Véase TORRALBA SORIANO, Vicente, «El derecho civil desde la codificación hasta el tiempo presente», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia* (1975), n.º 239, p. 348.

⁴⁰ Según la distinción fraguada en la doctrina alemana, a partir fundamentalmente de GIERKE entre límites y limitaciones (puede atenderse a la explicación de DÍEZ-PICAZO, Luis, «Los límites del derecho de propiedad en la legislación urbanística», *Revista de Derecho Urbanístico* (1971), n.º 23, pp. 19-20), el significado técnico de la función social se correspondería con la primera de estas categorías. Los límites configuran, delimitan, establecen fronteras, confines, definen el poder normal del propietario. Las limitaciones, por el contrario, comprimen, reducen este poder típico, normal y preexistente, que, sin embargo, puede llegar a recuperar toda su plenitud en virtud de su elasticidad, cuando desaparezcan tales limitaciones. Otros autores prefieren hablar de la razón de los límites. Estas ideas invitan a la siguiente reflexión: Los controles de renta en zonas previamente declaradas como tensionadas diseñados en la Ley por el derecho a la vivienda parecen encajar mejor con la idea de limitación, dado su carácter temporal y coyuntural, así como el procedimiento para establecerlos.

de acuerdo con esto, diversos estatutos propietarios en cada ordenamiento jurídico (pluralidad de la propiedad)⁴¹.

En relación con el pluralismo de estatutos propietarios resulta sumamente lúcida la reflexión de Ángel LÓPEZ, cuando advierte que la lógica de la propiedad y su cambio viene aparejada a la también alterada lógica del sujeto. «No puede ser ya idéntica la estructura del derecho de propiedad concebida en función de un derecho abstracto, formalmente igual, siempre idéntico (el anónimo, el “qué” o “quién” a quien se atribuyen las consecuencias jurídicas descritas en el supuesto de hecho de las proposiciones normativas codificadas) a la estructura de un derecho de propiedad que ha de ajustar sus cuentas con encarnaciones reales del sujeto, encarnaciones que corresponden a necesidades vitales del mismo: la vivienda, el trabajo, la mínima radicación vital en la tierra que se cultiva. El abstracto sujeto propietario se ve confrontado no con otros de su misma especie, sino con una multitud de seres encarnados en su condición socialmente menesterosa»⁴². Algunas de estas propiedades se encuentran sometidas en la actualidad a un estatuto sumamente administrativizado, tendencia que se manifiesta claramente en la Ley estatal por el derecho a la vivienda (desde la terminología que emplea hasta su contenido), cuestión que merecería, por sí sola, varios ensayos.

Las Comunidades Autónomas ostentan competencia sobre la concreción de la función social de la propiedad privada de la vivienda como legisladores sectoriales de la materia (STC 57/2022, 7 abril, y las allí citadas), y, además, la han ejercido ampliamente, como recuerda la STC 79/2024. Pero también corresponde esta competencia al Estado. La STC 79/2024, en su FJ 3, A), vincula esta última conclusión al art. 149.1.1 CE⁴³,

⁴¹ En este sentido, MONTÉS PENADÉS, Vicente, «Comentario a los arts. 348 y 349 CC», en *Comentarios al Código Civil y Compilaciones forales*, dir. M. Albaladejo, T. V, Vol.1.º, 2ª ed., EDERSA, Madrid, 1990, p.203.

⁴² LÓPEZ Y LÓPEZ, Ángel, *El derecho de propiedad. Una relectio*, Discurso de recepción en la Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia, Sevilla, 1999, pp. 18 y 19.

⁴³ La STC 79/2024, FJ 3, A), recuerda su jurisprudencia sobre el sentido de las «condiciones básicas» en el art. 149.1.1 CE, expresión que «no es sinónimo de “legislación básica”, “bases” o “normas básicas”. El art. 149.1.1 CE, en efecto, no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino solo el establecimiento —eso sí, entero— de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad. Y si bien es cierto que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las comunidades autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho —como en el caso de la propiedad del suelo—, no lo es menos, sin embargo, que la competencia ex art. 149.1.1 CE no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo. En otras palabras, el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador

añadiendo que, en el ámbito de la vivienda, hasta la promulgación de la LDV el Estado no había ejercido su poder normativo, como sí lo había hecho en otros terrenos (así, para regular el cuadro de derechos y deberes de los propietarios de suelo –cfr. STC 16/2021, 28 enero, FJ 8). Ahora bien, la competencia estatal para delimitar la propiedad de la vivienda no debe ponerse solo en conexión con el art. 149.1.1 CE o con el art. 149.1.13 CE, sino también con la regulación de las bases de las obligaciones contractuales ex art. 149.1.8, en lo que a la ordenación del contrato de arrendamiento se refiere y con el propio art. 33 CE.

Las ideas anteriores van aproximándonos a las reflexiones sobre el contenido esencial, que, junto con un análisis en clave de proporcionalidad, constituyen el final del trayecto programado en este análisis. En la tarea delimitadora guiada por la función social, el legislador debe respetar el «contenido esencial» del derecho, salvo que recurra a la expropiación⁴⁴ y, por consiguiente, a la necesidad de indemnizar al propietario so pena de inconstitucionalidad de la medida (art. 53.1 CE). El art. 53.1 CE, como es bien sabido, toma la garantía del contenido esencial del art. 19.2 de la Ley Fundamental de Bonn, donde ya había planteado, como cabía esperar por su abstracción, problemas de dogmática conceptual. Cabe añadir que la delimitación debe efectuarse bajo criterios de proporcionalidad. Contenido esencial y respeto al principio de proporcionalidad constituyen los dos límites a la intervención delimitadora del legislador basada en la función social⁴⁵. Su vulneración desemboca en un supuesto de expropiación y, si no se respeta el régimen de esta, en la inconstitucionalidad de la medida⁴⁶. El principio de

competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias» [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 a)].

⁴⁴ La distinción entre delimitación del derecho y expropiación —de fronteras poco claras— se ha convertido en una de las cuestiones clásicas en la dogmática moderna sobre el derecho de propiedad. El binomio delimitación-expropiación bascula sobre la función social, que tiene un sentido diferente en cada uno de estos dos polos. En el primero es la pauta a la que ha de atender el legislador para modular el poder del propietario. En el segundo, es el fundamento de la «causa expropriandi» que requiere todo supuesto legítimo de expropiación (AUTOR/A, 2004).

⁴⁵ En esta línea, RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, «Una revolución silenciosa (i): la propiedad privada», *Almacén de Derecho*, «post» de 15 de junio de 2018. Disponible en: <https://almacenederecho.org/una-revolucion-silenciosa-i-la-propiedad-privada> —última consulta: 30 de junio de 2024—; y, con más detalle, en: «Artículo 33», *cit.*, p. 1161.

⁴⁶ Hay unanimidad en cuanto a la necesidad de la distinción entre delimitación y expropiación; no así respecto de los criterios a los que atender para efectuarla. Puede verse un resumen de las teorías forjadas por la doctrina alemana, probablemente la que tiene mayor predicamento en esta materia, en REY MARTÍNEZ, *La propiedad privada en la Constitución española*, BOE-CEC, Madrid, 1994, pp. 381 y ss.

En cualquier caso, quiero llamar la atención sobre una conclusión avalada por el análisis de la jurisprudencia europea. Se trata de una tendencia doctrinal y jurisprudencial al abandono de criterios formales de distinción, a favor de otros materiales, más inseguros, pero más justos. La visión clásica de la expropiación como el resultado de un acto administrativo singular basado en la ley parece haber quedado superada. Hoy se acepta la existencia de leyes expropiatorias. Y tampoco se exige, en la actualidad, para

proporcionalidad merecerá consideraciones específicas, a efectos de este comentario, más adelante⁴⁷. Por otra parte, las leyes que delimiten el derecho de propiedad deben conducir a resultados precisos, previsibles y no arbitrarios⁴⁸. Posiblemente este sea uno de los puntos débiles de la Ley estatal por el derecho a la vivienda cuando regula, entre otros aspectos, las medidas de contención de las rentas del alquiler. Sin embargo, como luego constataremos, ha sorteado sin dificultad el control de constitucionalidad efectuado por la STC 79/2024.

Volviendo a la salvaguarda del contenido esencial, el límite se traspasa cuando el derecho pierde su identidad. Si hablamos de propiedad, cuando no es posible reconocerlo como tal. La principal dificultad estriba en definir, no tanto la función que cumple el concepto, sino las facultades que integran ese núcleo sustancial e indisponible (salvo a través de la expropiación). En el orden interno, el papel de los Tribunales constitucionales es fundamental en este sentido, aproximándose más que nunca, ante este tipo de «conceptos indeterminados», al del legislador. Como es bien sabido, el Tribunal Constitucional español apuntó hace décadas, dos criterios

hablar de expropiación, que exista una transferencia del bien o derecho a otra persona. En este sentido, entre otros REY MARTÍNEZ, Fernando, *op. cit.*, p. 382; o NIETO, Alejandro, *op. cit.*, pp. 67-124.

⁴⁷ Sin perjuicio de estas reflexiones más detenidas, avanzaré ya alguna idea. La jurisprudencia del TJUE y del TEDH configura este principio como una de las piezas claves del sistema. Dentro de la primera, pueden citarse, entre muchas otras, las SSTJUE de 13 diciembre 1979 (*Caso Liselotte Hauer contra Land Rheinland-Pfalz*) –ECLI:EU:C:1979:290–; 13 julio 1989 (*Caso Hubert Wachauf contra Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*) –ECLI:EU:C:1989:321–; o 10 julio 2003 (*Caso Booker Aquaculture e Hydro Seafood contra The Scottish Ministers*) –ECLI:EU:C:2003:397–. Conforme con esta jurisprudencia no caben intervenciones delimitadoras desmesuradas, que no guarden una relación de razonabilidad con los objetivos perseguidos. En diversas sentencias se repite la referencia a una «intervención desmesurada e intolerable, que atentaría contra la sustancia misma del derecho». Esta afirmación, merece una glosa. El respeto al contenido esencial es un paso previo al juicio de proporcionalidad. Este último puede desembocar en una valoración negativa de la limitación impuesta al poder del propietario pese a no haberse atentado contra el contenido esencial. El respeto al contenido esencial es condición de existencia del derecho de propiedad. La delimitación del derecho parte de su existencia. Y las medidas delimitadoras, respetuosas del contenido esencial, no estarán justificadas si resultan desproporcionadas. En cualquier caso, también se ha defendido en la doctrina un concepto relativo de contenido esencial, como lo que queda después de aceptar todos los límites que superan el principio de proporcionalidad. MEDINA GUERRERO apostilla: «frente a la “teoría relativa” del contenido esencial, que llega prácticamente a equiparar esta garantía con el principio de proporcionalidad, nuestra jurisprudencia constitucional vino muy pronto a sumarse a la “teoría absoluta”, según la cual hay en los derechos fundamentales un núcleo absolutamente resistente a la acción del legislador, sea cual fuere la finalidad perseguida con la limitación del derecho, e independientemente de que la misma sea o no proporcionada. Contenido esencial y principio de proporcionalidad son, pues, dos “límites de los límites” que cuentan con sustantividad propia y operan, por tanto, cumulativamente en nuestro sistema de derechos fundamentales, como ha venido a recordarlo la STC 236/2007 [...] En suma, la noción de contenido esencial “no puede ser precisada por el legislador, sino que le vincula” (STC 93/2015, FJ 13)» (MEDINA GUERRERO, Manuel, «Artículo 53.1», en AA.VV., *Comentarios a la Constitución Española. XL Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer-Boletín Oficial del Estado-Tribunal Constitucional-Ministerio de Justicia, Madrid, 2018, p. 1467).

⁴⁸ Insiste en esta idea el TEDH en su jurisprudencia. Véase la nota 60, con cita de sentencias que lo ilustran.

complementarios y abstractos dirigidos a concretar el contenido esencial de la propiedad: reconocibilidad y tutela efectiva (SSTC 11/1981, 8 abril, sobre el derecho de huelga –FJ 8–⁴⁹ y 37/1987, 26 marzo, en torno a la Ley de Reforma Agraria Andaluza –FJ 2–⁵⁰, aunque en otras insiste en las mismas ideas⁵¹).

En primer lugar, la determinación del contenido esencial de cualquier derecho subjetivo viene marcada en cada caso por el elenco de «facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas, cuando se trate de derechos constitucionales» (FJ 8 de la STC 11/1981). Hoy por hoy puede afirmarse que la identificación de las facultades de uso y disposición en el derecho, aunque limitadas, es necesaria para poder reconocerlo como derecho de propiedad, aun en sentido amplio. A lo anterior se añade que «[e]l segundo posible camino para definir el contenido esencial de un derecho consiste en tratar de buscar lo que una importante tradición ha llamado los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula de los derechos subjetivos. Se puede entonces hablar de una esencialidad del contenido del derecho para hacer referencia a aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección» (FJ 8 de la STC 11/1981). Estas ideas apuntan a la tutela, no sólo formal, sino material y efectiva del derecho y al respeto del principio de proporcionalidad. Como asumen unánimemente doctrina y jurisprudencia, para que pueda hablarse de propiedad debe mantenerse un margen de poder individual del propietario para la satisfacción de sus propias necesidades y un mínimo de rentabilidad o posibilidad de extracción de utilidades orientadas a la satisfacción de sus propios intereses. La dificultad y la controversia se centran en concretar ese margen.

⁴⁹ BOE núm. 99 de 25.04.1981.

⁵⁰ BOE núm. 89 de 14.04.1987.

⁵¹ Entre otras muchas, SSTC 77/1985, de 27 de junio (BOE núm. 170, de 17.07.1985), sobre el derecho a la educación; 196/1987, de 11 de diciembre (BOE núm. 7, de 08.01.1988), sobre el derecho de asistencia letrada; o 112/2006, de 5 de abril (BOE núm. 110, de 09.05.2006), al hilo de la Ley 21/1997, de 3 de julio, reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos.

Del mismo modo que la función social puede conducir a resultados delimitadores más o menos intensos según el interés que tenga el tipo de bien de que se trate para la comunidad, cabe preguntarse si esta misma maleabilidad o flexibilidad llega a penetrar en el concepto de contenido esencial de la propiedad. Creo que así es, claramente, en un primer sentido, el referido al progreso del concepto (o del contenido con que se rellene) a lo largo del tiempo. Nadie duda ya de que se trata de una noción evolutiva. Está sujeta a cambio histórico y permeada por la conciencia social. Pero, dando un paso más, me pregunto si puede hablarse de contenidos esenciales, en plural, no ya en atención a la evolución del concepto a lo largo del tiempo, sino con otro enfoque. Lo que inquiero es si, acaso, no sea dado predicar un único contenido esencial para todo tipo de propiedades, sino que más bien quepa hablar de una pluralidad de contenidos esenciales. En mi opinión, hay un núcleo duro que comparten todas las propiedades que merezcan este nombre y que pasa por salvaguardar un margen de utilidad efectiva y de posibilidad de adoptar decisiones, aunque sean limitadas, sobre el destino de los bienes. Pero quizá también haya otra capa que rodee a ese núcleo duro y que sea contenido esencial a respetar por el legislador en el ejercicio de su función delimitadora salvo que proceda a la expropiación. Una segunda capa del contenido esencial que sí que podría variar de una categoría de bienes a otros⁵².

3.2.2. Régimen de los arrendamientos urbanos en la Ley por el derecho a la vivienda y contraste de constitucionalidad. Especial referencia al juicio de proporcionalidad

En las páginas iniciales de este trabajo he destacado que la STC 79/2024 no entra a discutir a fondo si los límites impuestos al poder del propietario, en especial los vinculados al arrendamiento de inmuebles residenciales para uso de vivienda, ponen o no en jaque el contenido esencial del derecho de propiedad (art. 33 CE, en relación con el 53.1 CE). Ni si son proporcionados. Puede subyacer en esta forma de proceder una combinación de razones: el tipo de recurso (recurso de inconstitucionalidad); la forma en que se ha planteado o motivado éste; y la huida, salvo en lo necesario, de pronunciamientos sobre cuestiones que parecen componer un terreno de arenas movedizas. La STC 79/2024 se apoya en pronunciamientos anteriores, pero no construye jurisprudencia en una materia en que queda mucho por hacer. Da la sensación de que no quiere ir más allá de lo estrictamente necesario⁵³. Esto contribuye

⁵² Se plantea la existencia de una pluralidad de contenidos esenciales asociados a una pluralidad de propiedades, entre otros, AGUILERA VAQUÉS, Mar, «Artículo 33», en Pérez Tremps, P. y Saiz Arnaiz, S. (dirs.), Montesinos Padilla, C. (coord.), *Comentario a la Constitución española. 40 Aniversario 1978-2018. Tomo I. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018, pp.709-710.

⁵³ Tampoco lo hace el voto particular, que se ciñe, básicamente a la cuestión competencial confrontando la interpretación del art. 149.1.1 CE que realiza la decisión mayoritaria.

a que deje un regusto de insatisfacción, al margen de que se comparta o no el fallo. No sólo porque no supone un avance en la clarificación de los argumentos en torno a la cuestión competencial, sino porque no entra en las principales cuestiones que, en la actualidad, tiene abiertas el derecho de propiedad privada: la concreción de su contenido esencial y la aplicación del juicio de proporcionalidad. Algo he dicho ya sobre el primero y no es oportuno cerrar este comentario sin apuntar algunas reflexiones sobre el segundo.

El principio de proporcionalidad aparece reconocido en el art. 52.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁵⁴. La Constitución española, por su parte, no lo recoge de modo expreso, lo que no ha impedido que se le atribuya un papel esencial en cuanto «límite de los límites» de los derechos fundamentales, situándose su anclaje constitucional en la cláusula del Estado de Derecho (STC 160/1987, FJ 6), en el principio de interdicción de la arbitrariedad (SSTC 6/1988, FJ 3, y 50/1995, FJ 7) o como derivación del valor justicia (STC 173/1995, FJ 2)⁵⁵.

Cuando el TJCE/TJUE ha tenido que pronunciarse sobre la posible vulneración del derecho de propiedad por normas o actos nacionales dictados en desarrollo o cumplimiento del Derecho Comunitario, ha utilizado el principio de proporcionalidad como criterio para medir la legitimidad de la intervención. En relación con el derecho a la propiedad, este canon puede actuar en dos sentidos. En el ámbito interno de la delimitación, para juzgar qué mediadas delimitadoras son admisibles y cuáles no por desproporcionadas. En segundo lugar, marcando el paso legítimo de la delimitación a la expropiación. Los poderes públicos solo podrán adoptar medidas expropiatorias cuando no sea posible satisfacer el interés público o general legítimamente perseguido con el medio menos invasivo de la mera delimitación que respete el contenido esencial del derecho. Esto, con todo, suscita una reflexión. La delimitación es general, mientras que la expropiación es particular⁵⁶. Además, hay casos en que obtener un justiprecio puede llegar a ser más satisfactorio para el propietario que sufrir ciertas delimitaciones que menoscaben la utilidad de su derecho. Aunque si este menoscabo es tal que sea preferible el justiprecio, acaso suponga un atentado contra el contenido esencial o la restricción sea desproporcionada. Quizá un criterio para valorarlo, en determinados

⁵⁴ DOUE C83/389, 30.03.2010.

⁵⁵ MEDINA GUERRERO, Manuel, «Artículo 53.1», *op. cit.*, p. 1468. Este autor, con base en el reconocimiento del criterio de la proporcionalidad como principio inherente del Estado de Derecho, cuya condición de canon de constitucionalidad resulta esencial para proteger derechos fundamentales frente a limitaciones o constricciones procedentes tanto de normas como de resoluciones singulares (STC 85/1992, FJ 4; STC 111/1993, FF. JJ. 8 y 9) acaba afirmando que la reserva de ley del art. 53.1 CE no es, en puridad, sino una reserva de ley proporcional.

⁵⁶ Al margen de casos de nacionalización o declaración de dominio público de categorías de bienes.

casos, pueda atender a la temporalidad de la medida restrictiva, aunque por todos es conocido y el campo de la vivienda presenta más de un ejemplo, que medidas concebidas inicialmente como coyunturales y temporales se pueden ir alargando en el tiempo⁵⁷.

En la clarificación del principio de proporcionalidad constituye clave de bóveda la jurisprudencia del TEDH que interpreta el art. 1 del Protocolo Adicional 1º CEDH («Protección de la propiedad»). Al analizar las posibles violaciones de esta norma en los casos que se someten a su juicio, el TEDH procede de forma escalonada planteándose, por orden, tres cuestiones: En primer lugar, la existencia de un bien o bienes en el sentido del art. 1-P1. Si concluye en sentido positivo, pasa a valorar la posible injerencia en el derecho de propiedad, entendido en sentido amplio, como derecho de respeto de los bienes⁵⁸. Si concluye que se ha producido tal injerencia, estudia si se halla o no justificada. Si no es así, declara vulnerado el art. 1-P1⁵⁹. Interesa señalar que no se considera necesario entrar a juzgar si la medida rompe el justo equilibrio entre el interés tutelado por la restricción impuesta al poder del propietario y el interés de este último, si la injerencia no tiene el debido respaldo legal. La exigencia de respaldo legal funciona en relación con las tres reglas del art. 1-P1:

«El art. 1 del Protocolo Primero exige ante todo y sobre todo que una injerencia de la autoridad pública en el derecho al respeto de los bienes sea legal; el segundo inciso del primer párrafo de este artículo no autoriza una privación de propiedad más que “en las condiciones previstas por la ley” y el segundo párrafo reconoce a los Estados el derecho de regular el uso de los bienes dictando “leyes” [...]».

⁵⁷ Sobre la necesidad de efectuar la valoración de la constitucionalidad de ciertas medidas tomando en consideración la sucesión de prórrogas, véase VERDERA SERVER, Rafael, «¿Otro gato de Schrödinger?...», *op. cit.*, pp. 103 ss., con ocasión del comentario de la STC 168/2023, de 22 de noviembre, que considera inconstitucional la suspensión del inicio del procedimiento de expropiación rogada, sucesivamente prorrogada por el legislador valenciano.

⁵⁸ Debe tenerse en cuenta que la jurisprudencia del TEDH maneja una noción amplia de bien, a los efectos del artículo 1 del Protocolo Primero CEDH, independiente de lo que los Códigos Civiles de lo Estados firmantes califican como «derecho de propiedad», que ensancha los límites de esta. Puede afirmarse, en síntesis, que abarca intereses actuales con relevancia económica o, en expresión que se utiliza en distintas ocasiones, «derechos e intereses que constituyen un activo patrimonial». Así, se han considerado bienes (activos patrimoniales) protegidos por la citada norma: el crédito indemnizatorio derivado de la responsabilidad extracontractual; el derecho del arrendatario; la clientela ganada por quien explota un negocio; o una chabola construida en situación ilegal pero tolerada por las autoridades. Para el TEDH los derechos de crédito son bienes protegidos por el precepto de referencia, pues su titular tiene, al menos, la esperanza legítima de obtener el goce efectivo de un derecho de propiedad.

⁵⁹ Un análisis detenido de esta jurisprudencia, ilustrado con numerosos casos, en MAS BADIA, Mª Dolores, «Derecho a la propiedad», *op. cit.*, pp. 599-653.

En varias sentencias se añade que el principio de legalidad significa la existencia de normas de Derecho interno suficientemente accesibles, precisas y previsibles⁶⁰. Seguro que el lector no podrá evitar pensar si las limitaciones impuestas al propietario de viviendas que desea arrendarlas o las arrienda, reguladas en la Ley estatal por el derecho a la vivienda, respetan o no los cánones de precisión y previsibilidad. No es una cuestión baladí⁶¹. Conforme con la jurisprudencia del TEDH, si se concluye que se ha quebrado el principio de legalidad, ya no será necesario investigar si se ha respetado o no el justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y los imperativos de la salvaguarda de los derechos individuales. En cualquier caso, es otro aspecto más en el que no entra la STS 79/2024.

De la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos acerca de la aplicación del juicio de proporcionalidad a normas limitativas del derecho de propiedad privada, pueden extraerse conclusiones reveladoras, que merecen ser tenidas en cuenta al evaluar la constitucionalidad de las medidas de contención de la renta y otras vinculadas a ellas en la Ley 12/2023. Hay, en este sentido, un grupo de casos en los que detendré mi atención.

Pienso en distintos litigios que se han planteado por particulares frente a antiguos Estados comunistas. En el caso resuelto por la STEDH (5ª) 12 enero 2023 (TEDH 2023\3) –*Caso Pařízek contra República Checa*–⁶² el recurrente era un arrendatario que, como muchos otros, había disfrutado durante años del beneficio de unas rentas del alquiler muy limitadas, con origen en la época en que la actual República Checa era un país comunista y el inmueble en el que aquel habitaba, de titularidad estatal. Tras la caída del régimen comunista se procedió a la reforma del sistema de tenencia de las viviendas, en el contexto de una transición gradual desde el control de las rentas por el Estado hasta un régimen de libre negociación de aquéllas según los postulados del libre mercado. En este caso, era el arrendatario el que recurría ante el TEDH alegando que la desaparición de los límites a la renta atentaba contra su derecho sobre la vivienda (bien jurídico enmarcado en el art. 1-P1). El Tribunal, con cita de sentencias anteriores,

⁶⁰ Así, p. e., en las SSTEDH 8 julio 1986 (*Caso Lithgow y otros contra el Reino Unido*); 22 septiembre 1994 (*Caso Hentrich contra Francia*) –TEDH 1994\31–; 5 enero 2000 (*Caso Beleyer contra Italia*) –TEDH 2000\1–; o 30 mayo 2000 (*Caso Carbonera y Ventura contra Italia*) –TEDH 2000\243–; o 19 enero 2023 (*Caso Domenech Aradilla y Rodríguez González contra España*) –TEDH 2023\12–.

⁶¹ Hay quien llega a plantearse si su merma no incrusta de algún modo en el contrato de arrendamiento de vivienda un elemento de aleatoriedad. Recientemente, GOÑI RODRÍGUEZ DE ALMEIDA, María, «La lenta pero imparable transmutación del arrendamiento de vivienda urbana. Hacia un contrato aleatorio y regulado», *Revista de Derecho Civil* (2024), n.º 2, pp. 165-203.

⁶² ECLI:CE:ECHR:2023:0112JUD007628614.

destaca las delicadas cuestiones atinentes a la solución del conflicto de intereses entre propietarios y arrendatarios y afirma que el Estado debería asegurar una justa distribución de la carga social y financiera asociada a la transformación y reforma de la oferta de vivienda del país.

Se plantean controversias similares –en algunos el actor era el arrendatario y, en otros, el propietario– en los casos resueltos por las SSTEDH 3 julio 2014 –*Caso R & L, S.R.O. y Otros contra República Checa*–⁶³; 15 septiembre 2009 –*Caso Amato Gauci contra Malta*–⁶⁴; 26 septiembre 2006 –*Caso Ghigo contra Malta*–⁶⁵; o 22 febrero 2005 –*Caso Hutten-Czapska contra Polonia*–⁶⁶.

En algunos litigios sobre control de renta de alquileres resueltos por el TEDH, es el propietario el que reclama alegando el bajo montante de la renta, que no le permite, ni siquiera, cubrir los costes de mantenimiento de la propiedad, lo que lleva al Tribunal a declarar que tal limitación atenta contra el art. 1-P1. Así, en el *Caso Bitto y Otros contra Eslovaquia* (STEDH 28 enero 2014⁶⁷). En este y otros pleitos similares, el TEDH considera que las medidas adoptadas por el Estado habían roto el justo equilibrio entre los intereses enfrentados de propietarios y arrendatarios, al atribuir la carga casi exclusivamente a un grupo social –el de los propietarios–. En el primer caso comentado –*Caso Pařízek*– se examina si la carga excesiva, rompiendo el justo equilibrio, se había atribuido al otro grupo social –el de los arrendatarios–. Para valorarlo, el Tribunal considera esencial atender al contexto particular en el que se planteó la cuestión, a saber, el de la reforma del sistema de vivienda, que inevitablemente reflejaba, al menos en parte, la preocupación de la sociedad por la protección social de los inquilinos. El Tribunal señala que, como consecuencia de la liberalización de los alquileres en la República Checa, los inquilinos (como el demandante) de los pisos en cuestión tuvieron que pagar un alquiler liberalizado sustancialmente superior al que habían satisfecho durante los años anteriores, que algunos de los arrendatarios apenas podían permitirse. Pero acepta que estas fueron consecuencias inevitables de la decisión de las autoridades checas de restablecer la relación tradicional entre propietarios e inquilinos que había sido destruida durante el régimen comunista. Además, destaca que el demandante disfrutó durante varios años de un trato ventajoso por parte del régimen de control de alquileres. En particular, no tuvo que pagar un alquiler íntegro de mercado, sino sólo un alquiler sin fines de lucro

⁶³ JUR 2014\179516.

⁶⁴ JUR 2009\388492.

⁶⁵ JUR 2006\244383.

⁶⁶ JUR 2005\62008.

⁶⁷ JUR 2014\22351.

determinado administrativamente. A lo anterior suma otro dato en el caso de autos: el demandante, que se convirtió en propietario del apartamento en diciembre de 2006, no demostró de manera convincente que el importe del alquiler de mercado que se le había condenado a satisfacer fuera excesivo en relación con su situación financiera. A la luz de estas y otras circunstancias, el Tribunal considera que, al sopesar las cuestiones excepcionalmente difíciles y socialmente sensibles involucradas en la conciliación de los intereses en conflicto de propietarios e inquilinos, el Estado demandado no ha excedido su amplio margen de apreciación al distribuir la carga social y financiera que implica por el proceso de reforma habitacional. En consecuencia, la Corte considera que no ha habido violación del artículo 1 del Protocolo Adicional N° 1.

Las sentencias del TEDH donde se resuelve el conflicto de intereses entre propietarios y arrendatarios con base en un juicio de proporcionalidad son muy numerosas. Aunque el derecho a la vivienda no está contemplado de modo expreso o autónomo en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en adelante, CEDH), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha podido pronunciarse sobre él gracias a su vinculación con otros derechos, civiles y políticos, regulados en el Convenio⁶⁸.

Las sentencias son numerosas y se pronuncian, en un goteo constante, a lo largo del tiempo. Entre las más recientes, pueden citarse las del *Caso NAFORNIȚA contra Moldavia* –STEDH 16 enero 2024 (JUR 2024\14389), sobre violación del artículo 8⁶⁹–;

⁶⁸ En concreto, los arts. 3 (derecho a no ser sometido a tratos inhumanos o degradantes), 8 (derecho a la vida privada y familiar, al domicilio y a la correspondencia), o art. 1 del Protocolo adicional Primero (derecho a la propiedad privada). Como subrayó la Observación General N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, el derecho a la vivienda no debe entenderse de forma restrictiva asimilándola simplemente a un techo bajo el que cobijarse. Ha de considerarse más bien como «el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Esto lo dota de un carácter instrumental básico en relación con diversos derechos fundamentales.

⁶⁹ Los demandantes habían sido desalojados de las viviendas municipales de alquiler en las que habían residido los últimos once años, como consecuencia de un proceso de privatización y posterior desahucio. El TEDH considera que se trata de una medida desproporcionada en relación con la finalidad de facilitar alojamiento a los miembros del staff de la Academia estatal de Música, Teatro y Artes Plásticas. Los tribunales nacionales no tuvieron en cuenta que los demandantes no tenían otro lugar donde vivir y habían cumplido con sus obligaciones de pago, ni sopesaron los intereses en conflicto. El TEDH recuerda que, conforme con su reiterada jurisprudencia, el concepto de «domicilio» en el sentido del art. 8 de la Convención no se limita a los locales legalmente ocupados o legalmente establecidos. «Domicilio» es un concepto autónomo que no depende de la clasificación en virtud del Derecho interno. El hecho de que un local concreto constituya o no un «domicilio» que atraiga la protección del artículo 8 § 1 dependerá de las circunstancias de hecho, a saber, la existencia de vínculos suficientes y continuos de los residentes con un lugar específico (*Caso Jansons v. Latvia*, no. 1434/14, § 52, 8 de septiembre de 2022, con más referencias en el mismo). La pérdida del domicilio es la forma más extrema de injerencia en el derecho al respeto del domicilio (véase, entre otros, el *Caso McCann contra Reino Unido*, STEDH de 13 mayo 2008 –

Caso Debono y Dimech contra Malta –STEDH 18 abril 2023 (JUR 2023\167996), sobre el artículo 1 del Protocolo Adicional Nº 1⁷⁰–; *Caso Simonova contra Bulgaria* –STEDH 11 abril 2023 (JUR 2023\159142), a partir del artículo 8⁷¹–; *Caso Pařízek contra República Checa* –STEDH 12 enero 2023 (TEDH 2023\3), respecto del artículo 1 del Protocolo Adicional Nº 1.–⁷²; o *Caso Ghailan y Otros contra España* –STEDH 23 marzo 2021 (TEDH 2021\41), con base, de nuevo, en el artículo 8; por poner solo algunos ejemplos.

Queda de relieve la importancia del juicio de proporcionalidad a la hora de apreciar si se han traspasado los límites que ha de respetar el legislador al delimitar el contenido del derecho de propiedad privada. Ahora bien, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por la naturaleza de los recursos que ante él se plantean, puede y debe entrar a valorar las circunstancias de cada caso concreto enjuiciado. El Tribunal Constitucional español, cuando resuelve recursos de inconstitucionalidad, se encuentra como es lógico en una posición diferente, pero eso no significa que no pueda sopesar (y deba hacerlo), con un carácter más general que no atienda un caso concreto, si los límites impuestos al poder del propietario son o no proporcionados.

TEDH 2008\30–). En el caso de autos, el TEDH concluye que la injerencia en el derecho garantizado por el art. 8 CEDH no fue proporcionada al objetivo perseguido y, por tanto, «necesaria en una sociedad democrática», lo que le lleva a determinar que se ha producido una violación de la citada norma. Además, en esta sentencia, el TEDH reitera que el concepto de «hogar» es de importancia central para la identidad de un individuo, su autodeterminación, su integridad física y mental, el mantenimiento de las relaciones con los demás y un lugar asentado y seguro en la comunidad (véase también el *Caso Vinniychuk contra Ucrania*, STEDH de 20 octubre 2016, JUR 2016\244285).

⁷⁰ Los demandantes heredaron, en 2004, una vivienda que se encontraba arrendada. Los inquilinos pagaban anualmente 112 euros en 1996, 185 euros en 2010 y 203 euros en 2016, según la ley, siendo que el perito de oficio consideraba que el inmueble tenía en 1986 un valor de alquiler anual de 1.440 euros, en 2003 de 3.675 euros, en 2008 de 5.075 euros, en 2013 de 7.800 euros y en 2018 de 15.000 euros, partiendo de un valor de venta en 2018 de 300.000 euros. Los demandantes interpusieron, en su país, un recurso de inconstitucionalidad denunciando, entre otras cosas, una vulneración de sus derechos de propiedad en relación con los efectos que la ley estaba teniendo sobre ellos en la medida en que permitía a los actuales inquilinos mantener un derecho de arrendamiento sobre la propiedad pagando un alquiler desproporcionadamente bajo. Pidieron al tribunal que liquidara los daños que habían sufrido como consecuencia de ello. En el orden interno, el Tribunal Constitucional reconoció una violación del artículo 1 del Protocolo n.º 1 a partir de 2004; no porque esa fuera la fecha en que habían heredado la propiedad, sino más bien porque fue el año en que falleció el arrendatario original y los actuales arrendatarios le sucedieron en la relación arrendaticia. El TEDH considera que la indemnización concedida por el órgano jurisdiccional nacional por una violación persistente durante quince años, en los que los demandantes tuvieron que soportar una carga desproporcionada, no era adecuada, ya que no les ofrecía un alivio suficiente. En consecuencia, concluye la existencia de violación del artículo 1 del Protocolo n.º 1 del CEDH, e incrementa la cifra de la indemnización.

⁷¹ El litigio surge a raíz de una orden general de demolición de una vivienda, dictada sin realizar un análisis de la situación individual de cada uno de sus habitantes, ejecutada sin ofrecer a la demandante y sus hijos alojamiento alternativo, pese a conocer las autoridades la gravedad de su situación.

⁷² La demanda se interpuso por un arrendatario ante el orden de los tribunales internos de que pagase una renta más alta por un piso inicialmente alquilado bajo el esquema estatal de control de alquileres.

3. A MODO DE CONCLUSIÓN

Uno de los retos planteados al legislador y al intérprete consiste en cohonestar la articulación del derecho de propiedad privada y del derecho a la vivienda cuando puedan colisionar: p. e., en aquellos casos, como el de la LDV, en que se limita el poder del propietario para proteger al arrendatario. Puede arrojar frutos provechosos el razonamiento bajo los parámetros de proporcionalidad y ponderación.

El juicio de proporcionalidad, método de creación jurisprudencial alemana que importa el Tribunal Constitucional español –igual que el TJUE– a través de la recepción de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, se utiliza para resolver conflictos entre derechos, intereses o valores en concurrencia o, si se quiere, entre bienes constitucionalmente protegidos. Su configuración clásica –de acuerdo con el conocido como «test alemán»– lo estructura en tres etapas o juicios ordenados en sentido lógico⁷³: 1º el juicio de adecuación o examen de idoneidad (la medida restrictiva de un derecho o bien constitucionalmente protegido es apta para lograr el fin legítimo perseguido por la norma, medida jurídica o decisión judicial que impone la restricción); 2º el juicio de indispensabilidad o examen de necesidad (la medida restrictiva, además de idónea, es la más moderada posible para la consecución del fin)⁷⁴; y 3º la

⁷³ El Tribunal Constitucional aplicó el test alemán de proporcionalidad por primera vez en la STC 66/1995, de 8 de mayo (FJ 5), acerca del derecho de reunión (art. 21 CE). Y volvió a hacerlo, en relación con el art. 33.3 CE, en la STC 48/2005, de 3 de marzo, relativa a la expropiación legislativa para la ampliación de la sede del Parlamento de Canarias, en la que, argumentando con base en el citado juicio de proporcionalidad, se declaró inconstitucional la expropiación.

⁷⁴ MEDINA GUERRERO ofrece una buena síntesis de la evolución del subprincipio de necesidad: «En sus primeras formulaciones jurisprudenciales, el principio fue recogido en el sentido de que el límite objeto de control debía rechazarse cuando podía identificarse una “alternativa menos gravosa de los derechos” (STC 178/1989, FJ 5); o, expresado en términos positivos, que las restricciones podían considerarse legítimas cuando, “por indispensables, hayan de ser inevitablemente preferidas a otras que pudieran suponer, para la esfera de la libertad protegida, un sacrificio menor” (STC 66/1991, FJ 2). La definitiva delimitación dogmática de la categoría se produciría con la STC 66/1995, que vino a añadir la exigencia de que la restricción menos gravosa ha de tener igual eficacia que el límite debatido. A partir de entonces, [...] la tarea de control, por tanto, ha de ceñirse a averiguar si el límite es “imprescindible o cabía en este caso la adopción de medidas menos drásticas e igualmente eficaces para la consecución del fin perseguido”» (FJ 5). Ahora bien, ello no obsta a que se reconozca un amplio margen de actuación al legislador, que, como señala la STC 55/1996 (FJ 8) «deriva, no solo de la abstracción del principio de proporcionalidad [...] y de la reseñada complejidad de la tarea, sino también y sobre todo de su naturaleza como “representante en cada momento histórico de la soberanía popular” (SSTC 11/1981 y 332/1994). [...] el control constitucional acerca de la existencia o no de medidas alternativas menos gravosas pero de la misma eficacia que la analizada, tiene un alcance y una intensidad muy limitadas, ya que se ciñe a comprobar si se ha producido un sacrificio patentemente innecesario de derechos que la Constitución garantiza»; de tal suerte que únicamente si «resulta evidente la manifiesta suficiencia de un medio alternativo menos restrictivo de derechos para la consecución igualmente eficaz de las finalidades

ponderación o proporcionalidad en sentido estricto (valorando los intereses en juego, hay más ventajas o beneficios que perjuicios; o, como dice la STC 66/1995⁷⁵, FJ 5: «la restricción de un derecho puede considerarse proporcionada en sentido estricto si es «ponderada o equilibrada por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto»)⁷⁶.

Sin embargo, un sector de la doctrina ha denunciado, en los últimos tiempos, el desleimiento, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, del juicio de proporcionalidad articulado en los tres escalones (adecuación, necesidad y ponderación) cuando se trata de valorar las restricciones impuestas con base en el criterio de la función social a los derechos fundamentales de contenido patrimonial, en concreto, al derecho de propiedad y a la libertad de empresa. Aquel ambicioso juicio habría sido sustituido por el más liviano «canon de razonabilidad» ceñido al examen del «equilibrio justo» o «relación razonable entre los medios empleados y la finalidad pretendida». De «revolución silenciosa» habla RODRÍGUEZ DE SANTIAGO⁷⁷ para referirse a

deseadas por el legislador, podría procederse a la expulsión de la norma del ordenamiento» (MEDINA GUERRERO, Manuel, «Artículo 53.1», *op. cit.*, p. 1469.

⁷⁵ STS (2ª) 8 mayo 1995 (BOE núm. 140, de 13.06.1995), sobre supuesta vulneración del derecho de reunión. Interpuesta por la Federación de Banca, Seguros y Oficinas de la Unión General de Trabajadores (FEBASO-UGT) contra Sentencia de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, confirmatoria de Resolución de la Delegación del Gobierno, sobre prohibición de concentración.

⁷⁶ Sobre los tres juicios que integran el test alemán, véase, por todos, BARNES VÁZQUEZ, Javier, «Introducción al principio de proporcionalidad en el Derecho comparado y comunitario», *Revista de Administración Pública* (1979), n.º 135, p. 495-538. MEDINA GUERRERO, *op. cit.*, p. 1469, escribe, con acierto, que el principio de proporcionalidad en sentido estricto es el menos depurado de todos los subprincipios en que se escinde el principio general de proporcionalidad. Y recuerda que, a la vista de los contornos más difusos que caracterizan a este subprincipio en relación con los restantes, existe un amplio acuerdo acerca de la conveniencia de que no se realice un control riguroso sobre el modo en que el legislador lo aplica, reconociéndole un amplísimo margen de maniobra al valorar la relación entre los costes y los beneficios resultantes de la limitación del derecho. Y añade que la libertad reconocida al legislador es, sin duda, muy superior a la que se dispone «cuando se examina el cumplimiento del principio por parte de la Administración o de los Tribunales, pues en estos casos las circunstancias fácticas que rodean al caso en cuestión pueden aportar unas claras directrices que eviten que la aplicación del principio desemboque en puro decisionismo».

⁷⁷ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, llama la atención sobre tal desleimiento y lo explica con cita, entre otras, de las SSTC 16/2018, 22 febrero (ley foral de la vivienda), FJ 17; y 32/2018, 12 abril (ley andaluza de la función social de la vivienda), FJ 7, además de poner otros ejemplos. La cita es larga, pero creo que merece la pena, pues resulta muy representativa de la idea que estamos exponiendo: «En síntesis –dice–, en ambas leyes se hace recaer sobre los propietarios de viviendas el deber (en absoluto irrelevante) de destinarlas efectivamente al uso residencial. Y eso que el propio Abogado del Estado en la demanda del recurso de inconstitucionalidad invocó expresamente el “test de proporcionalidad en sus tres escalones”. (...) esta declaración supone un rechazo expreso por parte del Tribunal Constitucional del principio de proporcionalidad como canon del examen de los límites (o cargas y obligaciones) que el legislador impone a la propiedad en atención a intereses generales que concretan la función social de ese derecho (art. 33.2 CE). Ese canon es sustituido por otro, claramente menos intenso y más deferente con el legislador (“equilibrio justo” o “relación razonable”), que se deja reconducir a un genérico control de

tal pérdida de fuelle, equiparable al «rational basis review» (el escrutinio más débil) que utiliza, como estándar aplicable por defecto, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Por mi parte, más que un abandono del juicio creo que lo que sucede es que se exagera el amplio margen de discrecionalidad que siempre se ha reconocido al legislador en esta materia y que constituye uno de los aspectos que tradicionalmente destaca el TEDH cuando ha de resolver este tipo de casos⁷⁸.

Sea como sea, la relajación del juicio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, que es innegable –bienvenida para algunos y peligrosa y criticable para otros–, puede llegar a jugar un papel relevante al valorar aquellas medidas introducidas por el legislador que se puedan considerar como limitativas del poder del propietario de la vivienda (véase, entre otras, las SSTC 16/2018, 22 febrero y

razonabilidad, equiparable, por ejemplo, al *rational basis review* (el escrutinio más débil) que utiliza, como estándar aplicable por defecto, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos; y, en el fondo, coincidente con el examen derivado únicamente del primer escalón del principio de proporcionalidad: la idoneidad o adecuación, que exige que la limitación del derecho fundamental esté al servicio de la consecución de un interés general que se deje reconducir hacia un bien de relevancia constitucional». Sin embargo, el mismo autor admite que cabe otra interpretación del cambio, que consiste en «reconocer que, en realidad, no se renuncia al principio de proporcionalidad, sino a su versión más sofisticada (la del triple examen), para redirigir la idea de la proporcionalidad a un canon anterior más primitivo e intuitivo y, por tanto, menos controlable intersubjetivamente. En cualquier caso: un paso atrás». El citado autor critica esta devaluación: «no es esta una buena solución. Hubiera sido preferible el mantenimiento del más elaborado examen de la proporcionalidad, aunque se aceptara que en materia de regulaciones de contenido patrimonial el control de la medida legislativa por parte del Tribunal Constitucional en el segundo y tercer escalón del examen tuviera una intensidad limitada, menos estricta y más deferente con el legislador, que para otros derechos fundamentales. Esa menor intensidad del control podría ser fácilmente justificable (entre otras razones relativas a la neutralidad constitucional sobre las políticas económicas) con el argumento de que el Tribunal Constitucional no se encuentra en una adecuada posición institucional para realizar los juicios comparativos sobre los efectos fácticos previsibles de medidas político-económicas que requieren el análisis de la necesidad (hay una medida menos limitativa con la misma eficacia) y el de la ponderación o proporcionalidad en sentido estricto (los efectos sobre el interés general compensan los de la limitación en el derecho)» (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María: «Una revolución silenciosa», *op. cit.*; y en «Artículo 33», *op. cit.*, pp. 1147-1175). Sigue al anterior, manifestándose de la misma opinión, VERDEA SERVER, Rafael, «Pro propiedad». Notas sobre la configuración constitucional de la propiedad privada», *Anuario de Derecho Civil* (2023), n.º 76, pp. 896 y ss.

⁷⁸ Sobre el amplio margen de actuación del legislador, MEDINA GUERRERO subraya la actitud sumamente cautelosa que el Tribunal Constitucional viene mostrando cuando utiliza el principio de proporcionalidad como técnica de control del legislador: «La posición constitucional del legislador [...] obliga a que la aplicación del principio de proporcionalidad para controlar constitucionalmente sus decisiones deba tener lugar de forma y con intensidad cualitativamente distinta a las aplicadas a los órganos encargados de aplicar e interpretar las leyes. Como acabamos de recordar, este Tribunal ha reiterado que el legislador no se limita a ejecutar o aplicar la Constitución, sino que, dentro del marco que esta traza, adopta libremente las opciones políticas que en cada momento estima más oportunas (STC 55/1996, FJ 6)» (MEDINA GUERRERO, Manuel, «Artículo 53.1», *op. cit.*, p. 1468).

32/2018, 12 abril⁷⁹, sobre dos leyes autonómicas que atribuyen a los propietarios de viviendas el deber de destinarlas efectivamente al uso residencial, en cumplimiento de la función social del derecho de propiedad). Una idea potente cuando se vincula a aquellas leyes que, lejos de ser continuistas, contienen pensamiento original del poder público. Escribía PUIG BRUTAU que la legislación con auténtico pensamiento estatal sólo aparece cuando el poder público adquiere la convicción de que le incumbe la persecución sistemática del bien común, cuando el Estado no se limita a inundarnos con mera legislación reglamentista, sino que ejerce una auténtica vocación legislativa, creadora en las materias que corresponden al Derecho privado⁸⁰. La acción del legislador se verá favorecida, sin duda, por la jurisprudencia constitucional que afloja el corsé, permitiéndole respirar con más libertad. El riesgo de este menor control puede tener distintas traducciones prácticas según la calidad técnica y la eficacia de las leyes (en relación con esta última, difícil es eludir la perspectiva o prospectiva que atienda a un análisis económico del Derecho, conscientes de sus limitaciones). Aun presuponiendo –en teoría– que el legislador procediera con buena técnica, el juicio crítico acerca de las soluciones legislativas que se articulen también puede verse afectado por las convicciones ideológicas de que se parta. El propio Tribunal Constitucional tampoco ha quedado al margen de críticas vinculadas a posiciones ideológicas. Entramos aquí en un terreno resbaladizo.

En cualquier caso, es prioritario conseguir un equilibrio entre los distintos intereses en juego. Se ha de tantear siempre la debida proporcionalidad entre la restricción de los derechos de unos y la tutela de los que corresponden a otros, conforme con la función social que los derechos subjetivos deben cumplir. Y se ha de definir cuidadosamente la carga que se hace recaer sobre particulares cuyos intereses se sacrifican y la que asume el Estado.

⁷⁹ La STC (Pleno) 16/2018, 22 febrero (BOE núm. 72, 23.03.2018, ECLI:ES:TC:2018:16) resuelve el Recurso de inconstitucionalidad 6036-2013, interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra. Se centra en las competencias sobre vivienda, crédito y ordenación general de la economía, concluyendo la nulidad de los preceptos legales que regulan una expropiación de uso de vivienda por entender que menoscaba las competencias estatales. Por su parte, la STC (Pleno) 32/2018, 12 abril (BOE núm. 124, 22.05.2018, ECLI:ES:TC:2018:32), resuelve el recurso de inconstitucionalidad 7357-2013, interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto del artículo 1 y la DA primera de la Ley del Parlamento de Andalucía 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda. Con base en la interpretación de las competencias sobre ordenación general de la economía, condiciones básicas de igualdad, derecho civil y vivienda, declara la nulidad de la disposición legal autonómica relativa a la expropiación del uso de la vivienda, concluyendo la interpretación conforme del precepto que establece el deber de destinar la vivienda de un modo efectivo a habitación (SSTC 93/2015 y 16/2018).

⁸⁰ PUIG BRUTAU, José, «Prólogo» a HECK, Philipp, *El problema de la creación del Derecho*, Colección: Crítica del Derecho, Comares, 1999, pp. 7-8.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILERA VAQUÉS, Mar, «Artículo 33», en P. Pérez Tremps y S. Saiz Arnaiz (dirs.), C. Montesinos Padilla (coord.), *Comentario a la Constitución española. 40 Aniversario 1978-2018. Tomo I. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 705-715.

ASÚA GONZÁLEZ, Clara Isabel, «Conexión y bases de las obligaciones contractuales a propósito de la STC 132/2019», *Derecho privado y Constitución* (2020), n.º 37, pp. 235-272.

BAÑO LEÓN, José M.ª, «El contenido esencial de la propiedad en el contexto del derecho europeo», en I. Agirreazkuenaga Zigorraga (col.), *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al Prof. Dr. Lorenzo Martín Retortillo*, 2008, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2008, vol. 2, pp. 1781-1796.

BARNES VÁZQUEZ, Javier, «Introducción al principio de proporcionalidad en el Derecho comparado y comunitario», *Revista de Administración Pública* (1979), n.º 135, pp. 495-538.

CGPJ, *Informe sobre el anteproyecto de ley por el derecho a la vivienda*. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/Informe-sobre-el-anteproyecto-de-Ley-por-el-derecho-a-la-vivienda> [Consulta: 30 junio 2024].

DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, Luis, «Los límites del derecho de propiedad en la legislación urbanística», *Revista de Derecho Urbanístico* (1971), n.º 23, pp. 13-33.

FERRAJOLI, Luigi, *Por un Constitución de la Tierra. La humanidad en la encrucijada*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, Editorial Trotta, Milán, 2022.

GARCÍA RUBIO, Mª Paz, «Incertidumbre y alguna cosa más en la interpretación constitucional del poder normativo sobre la materia civil. Comentario a la STC 132/2019, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos de la Ley 3/2017, de 15 de febrero, del Libro VI del CCCat», *Revista de Derecho Civil*, vol. VI (2019), n.º 4, pp. 1-43.

GINZBURG, Natalia, *Las pequeñas virtudes*, traducción de Celia Filippetto, Acantilado, 2002, reimpresión 2019.

GOÑI RODRÍGUEZ DE ALMEIDA, María, «La lenta pero imparable transmutación del arrendamiento de vivienda urbana. Hacia un contrato aleatorio y regulado», *Revista de Derecho Civil* (2024), n.º 2, pp. 165-203.

GROSSI, Paolo, *La propiedad y las propiedades. Un análisis histórico*, trad. de A. López y López, Cuadernos Civitas, Madrid, 1992.

KANT, Immanuel:

- *Ideas para una historia universal en clave cosmopolita y otros escritos sobre filosofía de la Historia*, trad. cast. de C. Roldán Panadero y R. Rodríguez Aramayo, estudio preliminar de R. Rodríguez Aramayo, Tecnos, Madrid, 1994.

- *La paz perpetua*, trad. cast. De J. Abellán, estudio preliminar de A. Truyol y Serra, Tecnos, Madrid, 1989.

LÓPEZ Y LÓPEZ, Ángel, *El derecho de propiedad. Una relectio*, Discurso de recepción en la Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia, Sevilla, 1999.

MAS BADIA, Mª Dolores:

«Derecho a la propiedad», en E. Álvarez Conde y V. Garrido Mayol, (dirs.), *Comentarios a la Constitución Europea, Libro II*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 599-653.

- *¿Una habitación propia? Arrendamiento y propiedad en la Ley por el derecho a la vivienda*, Marcial Pons, Madrid, 2024.

MEDINA GUERRERO, Manuel, «Artículo 53.1», en AA.VV., *Comentarios a la Constitución Española. XL Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer-Boletín Oficial del Estado-Tribunal Constitucional-Ministerio de Justicia, Madrid, 2018, pp. 1455-1472.

MONTÉS PENADÉS, Vicente, «Comentario a los arts. 348 y 349 CC», en *Comentarios al Código Civil y Compilaciones forales*, dir. M. Albaladejo, T. V, Vol.1.º, 2ª ed., EDERSA, Madrid, 1990.

NIETO, Alejandro, «Evolución expansiva del concepto de la expropiación forzosa», *Revista de Administración Pública*, 1962, nº 38, pp. 67-124.

POUND, Roscoe:

- «The Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence. I. Schools of Jurists and Methods of Jurisprudence», *Harvard Law Review*, vol. 24 (1911), n.º 8, pp. 591-619. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/1324094> [Consulta: 15 junio 2024].

- *Las grandes tendencias del pensamiento jurídico*, trad. y estudio preliminar por José Puig Brutau, Comares, Granada, 2004.

PUIG BRUTAU, José, «Estudio preliminar», en Roscoe Pound, *Las grandes tendencias del pensamiento jurídico*, Comares, Granada, 2004, pp. XI-XXXVIII.

REY MARTÍNEZ, Fernando:

- *La propiedad privada en la Constitución española*, BOE-CEC, Madrid, 1994.

- «El devaluado derecho de propiedad privada», *Persona y Derecho* (2006), n.º 55, pp. 959-995.

RODOTÀ, Stefano:

- *El terrible derecho. Estudios sobre la propiedad privada*, Civitas, Madrid, 1986.

- «Note critiche in tema de proprietà», *Riv. trim. dir. proc. civ.*, (1960), pp. 1252-1341.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María:

- «Artículo 33», en AA.VV., *Comentarios a la Constitución Española. XL Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer-Boletín Oficial del Estado-Tribunal Constitucional-Ministerio de Justicia, Madrid, 2018, pp. 1147-1175.

- «Una revolución silenciosa (i): la propiedad privada», *Almacén de Derecho*, «post» de 15 de junio de 2018. Disponible en: <https://almacenederecho.org/una-revolucion-silenciosa-i-la-propiedad-privada> [Consulta: 30 junio 2024].

TORRALBA SORIANO, Vicente, «El derecho civil desde la codificación hasta el tiempo presente», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1975, n.º 239, pp. 239-259.

VERDERA SERVER, Rafael:

- «¿Otro gato de Schrödinger? Sobre la suspensión del procedimiento de expropiación rogada (Comentario a la sentencia 168/2023, de 22 de noviembre)», *Derecho Privado y Constitución* (2024), n.º 44, pp. 91-123.

- «`Pro proprietate´. Notas sobre la configuración constitucional de la propiedad privada», *Anuario de Derecho Civil* (2023), n.º 76, pp. 859-988.

Fecha de recepción: 30.07.2024

Fecha de aceptación: 20.12.2024