

Aprobación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, de derecho a la vivienda. Estudio sobre su desarrollo procesal, impacto de mercado y limitaciones al contrato de arrendamiento



Aránzazu Barandiarán
Counsel de Pérez-Llorca
INMOBILIARIO



Isabella Hardiman
Abogada de Pérez-Llorca
INMOBILIARIO

I. Introducción	76
II. El impacto de la aprobación de la ley de vivienda en el ámbito procesal	77
1. El criterio temporal de aplicación	77
2. Los nuevos requisitos de procedibilidad	78
III. Limitaciones a los contratos de arrendamiento	83
1. Límites a los incrementos y las actualizaciones de las rentas	84
2. Prohibición de repercutir gastos o cuotas	86
IV. Impacto en el mercado de la ley de vivienda	87
1. Las nuevas obligaciones de los propietarios	87
2. El mercado del alquiler	88
3. Nuevo Decreto ley en materia de vivienda en Cataluña	90
4. La inversión extranjera	91
V. Recursos de inconstitucionalidad pendientes de resolución	92
VI. Conclusiones	93



Fecha de recepción
22 de abril de 2024



Fecha de aceptación
7 de mayo de 2024



Resumen: El objetivo principal de la ley de vivienda, que entró en vigor en mayo de 2023 en España, es fortalecer el aspecto social de la vivienda, aumentando la oferta de alquiler, promoviendo la vivienda pública y protegiendo a grupos vulnerables. Esta regulación se inspira en regulaciones previas, especialmente en Cataluña, que ha implementado medidas para limitar el alquiler en municipios como Barcelona. Dicha ley ha recibido críticas tanto por no abordar la problemática de escasez de vivienda como por el efecto de provocar aumentos de precios y reducción de la oferta de alquiler que puede conllevar. Además de Cataluña, algunas administraciones consideran aplicar limitaciones similares. El texto examina cambios procesales significativos y sus implicaciones en el mercado y en los contratos de arrendamiento. Aunque aún no se percibe un impacto sustancial en el mercado, hay un desplazamiento hacia alternativas de alquiler de corta duración. Asimismo, la falta de claridad en ciertos preceptos legales ha generado interpretaciones dispares y retrasos en los procedimientos. En resumen, la ley de vivienda busca priorizar la función social de la vivienda sobre su valor como inversión, aunque su impacto y legalidad aún están en debate.

Abstract: The main objective of implementing the housing law, which came into force in May 2023 in Spain, is to strengthen the social aspect of housing, increase rental supply, promote public housing and protect vulnerable groups. This regulation is inspired by previous regulations, especially in Catalonia, which has implemented measures to limit renting in municipalities such as Barcelona. This law has been criticised both for failing to address the problem of housing shortages and for the effect of price increases and reduced rental supply that it may have. In addition to Catalonia, some administrations are considering applying similar limitations. The text examines significant procedural changes and their implications for the market and rental contracts. Although a substantial impact on the market has yet to be perceived, there is a shift towards short-term rental alternatives. Also, the lack of clarity in certain legal precepts has led to disparate interpretations and procedural delays. In summary, the housing law seeks to prioritise the social function of housing over its value as an investment, although its impact and legality are still under debate.



Palabras clave: Vivienda; vulnerabilidad; gran tenedor; zonas tensionadas; arrendamiento; propietario; derecho de la propiedad; constitucionalidad; Cataluña.

Key words: Housing; vulnerability; large tenure; stressed areas; tenancy; landlord; property law; constitutionality; Catalonia.

Aprobación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, de Derecho a la Vivienda. Estudio sobre su desarrollo procesal, impacto de mercado y limitaciones al contrato de arrendamiento

I. Introducción

Como parte de las reformas contempladas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el pasado 25 de mayo de 2023 entró en vigor la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (la "**Ley de Vivienda**"), con excepción de la disposición final segunda, que contiene una serie de medidas fiscales aplicables al IRPF, las cuales entraron en vigor el 1 de enero de 2024.

El objetivo, en líneas generales, es reforzar el fin social de la vivienda a través del aumento de la oferta de viviendas en alquiler, la promoción de la vivienda pública y una mayor protección de los colectivos vulnerables, consolidando de forma permanente las medidas contenidas en los distintos bloques regulatorios que, con carácter excepcional, venían prorrogándose como consecuencia de la concatenación de distintas circunstancias económicas y sociales (desempleo, Covid-19, conflictos bélicos, inflación, etc.).

En su regulación, el legislador estatal sigue la estela marcada por la comunidad autónoma de Cataluña en la Ley 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la crisis en el sector de la vivienda¹, siendo Cataluña la única comunidad autónoma que ha implementado medidas para la limitación al alquiler en 140 municipios tensionados, en los que reside más del 80% de su población (estos municipios incluyen las 4 capitales de provincia y la práctica totalidad del área metropolitana de Barcelona).

Por su parte y en el ámbito procesal, los tribunales de Barcelona han sido los primeros en emitir criterios orientadores para la aplicación de los nuevos requisitos procesales introducidos por la norma, los cuales se analizarán más adelante.

Pese a generar inicialmente un amplio rechazo por las alertas sobre el posible incremento de precios, la posible reducción del mercado de la vivienda en alquiler a largo plazo y, en definitiva, por la falta de mecanismos eficaces propuestos por la Ley de Vivienda para incidir en un necesario aumento de la oferta enfocada a rentas medias-bajas, cada vez son más las Administraciones² que están valorando aplicar limitaciones al mercado del alquiler en sus respectivos territorios, pese a no haber planteado por el momento ninguna solicitud formal.

1 Aprobada a raíz de la anulación parcial de la Ley 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 (la "**Ley de Vivienda de Cataluña**") por el Pleno del Tribunal Constitucional.

2 En **Asturias**, el estudio elaborado por el observatorio 'REGIOlab' de la Universidad de Oviedo ha establecido que, al menos, 13 de los 78 concejos asturianos pueden ser zonas tensionadas por el elevado precio de la vivienda, pero no existe propuesta formal al Principado, <https://www.infobae.com/espana/2024/03/17/asi-regulara-asturias-el-alquiler-a-partir-de-ahora/>.

El **Gobierno de Navarra** ha avanzado su intención de modificar la Ley Foral 10/2010 del Derecho a la Vivienda para adecuarla a la Ley de Vivienda estatal. Por su parte, el Observatorio de la Vivienda del **País Vasco**, <https://www.euskadi.com>.

En el presente estudio, abordamos algunos de los cambios más significativos que se han introducido en el ámbito procesal, así como algunas de las implicaciones más relevantes para el mercado y los contratos de arrendamiento.

II. El impacto de la aprobación de la ley de vivienda en el ámbito procesal

Sin perjuicio del todavía incierto impacto en el mercado, las consecuencias más inmediatas de la aprobación de la Ley de Vivienda se han visto en el ámbito procesal, dado que la introducción de los nuevos requisitos de procedibilidad ha generado dudas y confusiones, debido principalmente a la falta de claridad en las normas y a cómo estas interactúan con los órganos administrativos, provocando retrasos en la presentación y admisión de demandas.

De entre todos los preceptos modificados por la Ley de Vivienda, los de mayor calado e incidencia procesal fueron (i) las disposiciones reguladoras del contenido y requisitos formales de las demandas de los ordinales 1º, 2º, 4º y 7º del artículo 250.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (la "LEC") establecido en los artículos 439.6 y 7 LEC y (ii) las normas aplicables a los presupuestos procesales que debe cumplir la demanda de ejecución hipotecaria prevista en el artículo 685.2 LEC.

De esta forma, la reforma amplió los requisitos formales que imperativamente deben reunir para su admisión las demandas de juicio declarativo (algunos de carácter sumario)³ y de ejecución hipotecaria, así como la petición de vía de apremio en el resto de las ejecuciones con traba de inmuebles, con exigencias pre-procesales muy similares asociadas a las nociones de vivienda habitual, vulnerabilidad y expediente de conciliación o intermediación.

Así, en los escritos de demanda, los grandes tenedores⁴ deberán indicar (i) si el inmueble objeto del procedimiento constituye vivienda habitual de la persona ocupante, (ii) si concurre en la parte demandante la condición de gran tenedora y (iii) si la parte demandada se encuentra o no en situación de vulnerabilidad económica, solicitando los correspondientes informes de vulnerabilidad y, en su caso, el inicio de procesos de mediación⁵ con anterioridad.

1. El criterio temporal de aplicación

Las normas procesales derivadas de la disposición final quinta de la Ley de Vivienda, por las que se reforma la LEC⁶, fueron aplicables desde el mismo día de su entrada en vigor a los

eus/informe-sobre-zonas-tensionadas-en-euskadi/x39-ovad01/es/. ha realizado un estudio de los municipios que podrían ser susceptibles de limitación de precios de alquiler, la **Comunidad Autónoma de Galicia** se ha sumado a regular el organismo y el procedimiento para la declaración de zonas de mercado residencial tensionado, pese a las discrepancias surgidas a respecto en el IGVS y los distintos municipios, <https://www.economiadigital.es/galicia/politica/zonas-tensionadas-alquiler-galicia.html>, y en **Canarias** se ha anunciado la preparación de un protocolo para que los ayuntamientos puedan solicitar la declaración de zona tensionada, <https://www.gomeranoticias.com/2024/04/08/canarias-prepara-un-protocolo-para-que-los-ayuntamientos-soliciten-las-zonas-tensionadas/>.

3 El ámbito objetivo de la reforma incluye la totalidad de juicios de naturaleza posesoria (desahucio y reclamación de rentas o expiración del plazo, precario, posesorio sumario, recuperación de la vivienda ocupada ilegalmente y efectividad de derechos reales inscritos).

4 Aquellos que no lo sean deberán acreditar únicamente que no ostentan tal condición.

5 En Cataluña, la Agència de l'Habitatge de Catalunya (AHC) es la responsable de estos procedimientos. En el municipio de Barcelona, el Institut Municipal d'Habitatge Barcelona (IMHAB) está coordinándose con la AHC para desarrollar estas funciones, debido a las competencias otorgadas por la Carta Municipal de Barcelona.

6 Los preceptos de la LEC modificados por la Ley de Vivienda son los siguientes: 150.4, 440.5, 441.1 bis, 441.5, 539.4 y 5, 675,

procedimientos que se encontraban en trámite en esa fecha, lo que necesariamente implicó la revisión de los criterios aplicables a las nuevas demandas pendientes de interposición y admisión, así como de las subastas pendientes de inicio.

El aspecto temporal de aplicación de los nuevos criterios fue una de las primeras cuestiones respecto de las que la Ley de Vivienda planteó dificultades, y ha sido objeto de interpretación, entre otros, por los criterios orientadores de los juzgados de primera instancia de Barcelona sobre la aplicación de la nueva Ley de Vivienda de fecha 29 de junio de 2023⁷ (los “**Criterios Orientadores**”).

Hasta la fecha, no se han publicado nuevos criterios de aplicación distintos de los anteriores pero, en la medida en que su interpretación del criterio temporal de aplicación coincide con el principio de irretroactividad del artículo 2 LEC⁸, existe un consenso generalizado respecto de los siguientes presupuestos:

- a) los requisitos de procedibilidad previstos en los apartados 6 y 7 del artículo 439 LEC no aplican a las demandas que se hubieran presentado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Vivienda, con independencia de que se hubiera procedido a su admisión con posterioridad;
- b) las demandas admitidas a trámite a partir del 26 de mayo de 2023 sí quedarían sujetas a la Ley de Vivienda desde el momento de su admisión, en especial en cuanto a la comunicación de oficio a los servicios sociales y la apertura de un trámite incidental sobre suspensión del procedimiento (artículo 441.5 LEC, apartados 5, 6 y 7);
- c) en los procedimientos ya en tramitación cuando entró en vigor la Ley de Vivienda, no procede abrir el trámite incidental de suspensión de procedimiento por vulnerabilidad, aunque alguna parte lo solicite (sin perjuicio de que sí tenga lugar cuando haya que ejecutar la sentencia o el decreto de finalización del procedimiento de desahucio, conforme al artículo 549.4 LEC).

2. Los nuevos requisitos de procedibilidad

2.1. La noción de vivienda habitual

En primer lugar, cabe señalar que la nueva legislación perpetúa las dudas sobre el concepto de vivienda habitual que, hasta la fecha, adolece de una falta de definición precisa en nuestra jurisprudencia mayor y menor, y no establece unas pautas claras que guíen la función calificadoras del Letrado de la Administración de Justicia⁹, dado que además se trata de un estatus que no es estático y puede variar a lo largo del procedimiento.

685.2 y 704, además de añadirse los apartados 6 y 7 en el artículo 439, el apartado 6 en el artículo 441 y el artículo 655 bis.

7 Consejo del Poder Judicial, “Los juzgados de Primera Instancia de Barcelona establecen criterios en la aplicación de las recientes normas procesales en materia de vivienda.”, 24 Julio 2023, <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunales-Superiores-de-Justicia/TSJ-Cataluna/En-Portada/Los-juzgados-de-Primera-Instancia-de-Barcelona-establecen-criterios-en-la-aplicacion-de-las-recientes-normas-procesales-en-materia-de-vivienda>.

8 “Salvo que otra cosa se establezca en disposiciones legales de Derecho transitorio, los asuntos que correspondan a los tribunales civiles se sustanciarán siempre por éstos con arreglo a las normas procesales vigentes, que nunca serán retroactivas”.

9 Respecto de esta cuestión, cabe destacar el análisis efectuado por el Letrado de la Administración de Justicia, DON ADRIÁN GÓMEZ LINACERO, “Preguntas y respuestas a la Ley por el derecho a la vivienda en clave procesal”, Diario LA LEY, nº 10386, Sección Tribuna, 13 de noviembre de 2023.

Sí parece más claro (aunque el tenor literal del artículo 685.2 LEC tampoco establezca nada al respecto) que el activo o activos en cuestión debe, cuanto menos, tener carácter residencial, por lo que, en los procedimientos de ejecución hipotecaria, no se debería exigir el cumplimiento de los presupuestos procesales establecidos si el inmueble hipotecado no tiene tal condición.

En todo caso, la indicación de si la vivienda objeto del procedimiento es o no habitual se configura como una mera manifestación por parte del demandante en la demanda, cuyo cumplimiento, entendemos, es formal y sólo se justifica en facilitar al tribunal información sobre la situación y ocupación del inmueble¹⁰, de cara a tener que valorar posteriormente cualquier posible medida de protección de eventuales ocupantes.

2.2. La condición de gran tenedor de la parte demandante

La Ley de Vivienda introdujo el concepto de gran tenedor basándose en un criterio puramente cuantitativo. Se considera gran tenedor a aquella persona jurídica o física que sea titular de más de diez inmuebles ubicados en territorio nacional o de una superficie superior a 1.500 m² destinados a uso residencial (el "**Gran Tenedor**"), dejando abierta la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan posteriormente incorporar "criterios adicionales acordes a la realidad y características de la zona o atendiendo a la normativa específica de la Administración competente en materia de vivienda".

Por el momento, los Criterios Orientadores, apuntan a las siguientes precisiones adicionales a tener en cuenta para determinar si una parte demandante ostenta o no la condición de Gran Tenedor:

- i) entre las titularidades que computan se incluyen derechos reales que otorgan el uso y disfrute del inmueble o permiten actos de administración ordinaria, como el usufructo (que se entienden equiparables a la propiedad a estos efectos);
- ii) en titularidades compartidas, considera propietario a quien posea una parte alícuota superior al 50%;
- iii) para llegar a los 1.500 m² de uso residencial, se suman las cuotas de participación en todas las fincas, siguiendo el criterio del artículo 5.9.d) de la Ley de Vivienda de Cataluña;
- iv) se tienen en cuenta las fincas inscritas que puedan destinarse a uso residencial, aunque estén físicamente divididas. Un edificio con varias viviendas y/o locales cuenta como un único inmueble si parte del mismo puede usarse como vivienda;

¹⁰ El régimen jurídico de la admisión de la demanda declarativa para la recuperación posesoria en la Ley de Vivienda, Álvaro Perea González, Letrado de la Administración de Justicia Práctica de Tribunales, Nº 163, Sección Estudios, Julio-Agosto 2023, "A nuestro juicio, la intención de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, con este requisito procesal es poder anticipar el régimen jurídico de protección al vulnerable, de tal modo que se reclama una conducta activa del demandante, quien, con su colaboración calificatoria al tiempo de presentación de la demanda, ofrece certeza al tribunal sobre cuál es la situación del inmueble y, sobre todo, de los ocupantes del mismo. Advertencia formalista, sí, que, no obstante, como decimos, conduce al órgano judicial a una toma de conocimiento preliminar que, más tarde, permitirá articular una protección garantista del vulnerable si fuese tal."

- v) para ser Gran Tenedor, se computan la totalidad de los inmuebles en territorio nacional. En entornos de mercado residencial tensionado, sólo se computan los inmuebles ubicados en esa área.

De igual forma, determinadas entidades de Derecho público como la Agència de l'Habitatge de Catalunya y el Institut Català del Sòl que, inicialmente, se consideraron Grandes Tenedores, han sido finalmente excluidas como tales por la Audiencia Provincial de Barcelona¹¹, dado que en la legislación catalana el concepto de "gran tenedor" excluye a los promotores sociales a los que se refieren las letras a y b del artículo 51.2 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, conforme establece el artículo 5.9, apartado b), de la Ley 24/2015, de 29 de julio.

Por otro lado y asimismo en el plano procesal, cabe destacar que, durante varios meses tras la entrada en vigor de la Ley de Vivienda, la aportación del certificado requerido por el artículo 685.2 LEC no ha estado exenta de dificultades, ya que por parte de los Registros de la Propiedad no existía la posibilidad de obtener el referido certificado y los denominados "índices de titularidades" no distinguían entre la propiedad de la fincas y los derechos reales sobre las mismas (v.g., se mostraban indistintamente, para una misma sociedad, el número total de fincas inscritas a su nombre y las que se encontraban hipotecadas a su favor).

En la actualidad, el Colegio de Registradores ha habilitado un certificado específico que puede solicitarse a través de su página de registro online denominado "Certificación de localización de la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda".

Con la aportación de la mencionada certificación, se acredita específicamente conforme a los requisitos de la nueva Ley de Vivienda el número de fincas (o la inexistencia de ellas) a los efectos de acreditar si se es o no Gran Tenedor, lo que ha resultado un avance para poder dar cumplimiento a los requisitos de la Ley de Vivienda para la interposición de las demandas.

2.3. El estudio de vulnerabilidad y la declaración responsable del Gran Tenedor

Según lo establecido en la Ley de Vivienda, la Administración es la encargada de recabar los datos para determinar la vulnerabilidad, y si el ocupante se niega a colaborar, la Administración certifica que no se ha podido realizar el correspondiente estudio (artículo 439.6 LEC). Para que esta declaración sea efectiva, debe presentarse en el juzgado dentro de los cinco meses siguientes a la solicitud inicial ante la Administración (los plazos de dos y cinco meses operan de forma acumulativa, no independiente)¹².

Ahora bien, tras la entrada en vigor de la Ley de Vivienda, surgieron dudas sobre la Administración competente para realizar el correspondiente estudio dado que, al no existir legislación y normativa autonómica de desarrollo, los solicitantes, los juzgados y las propias Administraciones se enfrentaron.

Ello dio lugar a resoluciones muy dispares entre los juzgados que oficiaron, en muchos casos, a los servicios sociales correspondientes y a los distintos organismos

11 Acuerdos Unificación Criterios de las Secciones Civiles De La Audiencia Provincial De Barcelona de 9 de febrero de 2024.

12 Disposición transitoria tercera de la Ley de Vivienda, y de los arts. 439.6, 439.7, 655bis.1, 655bis.2 y 685.2 LEC.

municipales o autonómicos responsables de vivienda que por su parte declinaban tener atribuidas competencias sobre la materia y remitían al propio Ministerio de la Vivienda.

En la actualidad, dicha falta de consenso inicial que dio lugar en un primer momento a cierta actividad en materia de resoluciones en respuesta a los cambios introducidos por la norma, parece haber evolucionado durante los últimos meses (a nuestro juicio, de forma inevitable y bastante previsible) hacia una posición mayoritaria de silencio administrativo ante las solicitudes de los Grandes Tenedores, adquiriendo mayor relevancia la declaración responsable que se presente.

Si bien es cierto que es todavía prematuro concluir, de forma tajante, que la declaración responsable se convertirá en norma, lo cierto es que su presentación, junto con la demanda, debería ser suficiente para que los juzgados admitan a trámite las demandas.

Por otra parte, entre las propuestas de carácter práctico para tratar de agilizar los trámites previos a la presentación de la demanda y minimizar las dificultades en el trámite de admisión, se ha analizado en asuntos en los que hemos intervenido, la posible presentación de la solicitud conjunta a la Administración de declaración de vulnerabilidad y, en caso afirmativo, de iniciación de un procedimiento de mediación o conciliación. También se ha propuesto incluir en la notificación de vencimiento de la hipoteca una autorización para evaluar la vulnerabilidad económica del deudor.

2.4. La vulnerabilidad económica

El artículo 441.5 LEC anterior a la reforma introducida por la Ley de Vivienda no establecía criterios objetivos para determinar la vulnerabilidad, si bien esta circunstancia ha ido cobrando relevancia en los procedimientos posesorios y de ejecución hipotecaria conforme la legislación incrementaba progresivamente la protección de los colectivos vulnerables.

Tras la reforma, el artículo 441.7 LEC introduce criterios basados en el Real Decreto-Ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al Covid-19 (el "**RDL 11/2020**") para calificar la vulnerabilidad, aunque limitados a los juicios de desahucio por falta de pago. Estos criterios son orientativos, por lo que su aplicación no es automática, y el juez deberá valorar cada caso de manera ponderada y proporcional.

En todo caso y nuevamente de cara a plantear propuestas prácticas que agilicen el curso del procedimiento, compartimos la opinión de quienes consideran¹³ que es aconsejable la inclusión (mediante otrosí) de la petición en la demanda de que, por la vía del artículo 441.5. 4º LEC, se requiera por el juez tras la admisión a la Administración competente para que localice una vivienda en el caso de vulnerabilidad del demandado para el realojo, siendo ese plazo improrrogable de diez días, advirtiéndolo en el oficio del juez que transcurrido el plazo el procedimiento seguirá su curso sin mayores suspensiones ni posibilidad de paralizar el lanzamiento por la circunstancia de que la Administración no le haya encontrado al demandado lugar para el realojo.

13 Incluida en el artículo del Magistrado del Tribunal Supremo VICENTE MAGRO SERVET DIARIO "Cláusulas preventivas en contratos de arrendamiento elevados a escritura pública tras la Ley de Vivienda 12/2023, de 24 de mayo", LA LEY, Nº 10312, Sección Doctrina, 21 de junio de 2023, LA LEY (LA LEY 5450/2023).

Por otro lado, no podemos dejar de mencionar en relación con el uso del concepto de vulnerabilidad una circunstancia ciertamente llamativa, y es que en el supuesto del demandante que no tenga la condición de Gran Tenedor, se ha dejado fuera de toda regulación la posibilidad de que se invoque su propia situación de vulnerabilidad, tal y como permitía el artículo 1.2 RDL 11/2020, ante una petición de suspensión del arrendatario por vulnerabilidad del proceso de desahucio arrendaticio por falta de pago, o expiración del plazo, facultando al juez para decidir cuál de ambas vulnerabilidades merece mayor protección¹⁴.

Cabe señalar que la Ley de Vivienda parece desconocer la amplísima realidad de muchos arrendadores¹⁵, especialmente numerosos en el mercado español como consecuencia de una arraigada cultura de inversión en activos inmobiliarios, para los que la circunstancia de dejar de obtener una renta por parte de un inquilino moroso puede generar un grave perjuicio para la economía personal o familiar.

Aunque la disposición final quinta parece aludir a este extremo al señalar que “7. El tribunal tomará la decisión previa valoración ponderada y proporcional del caso concreto, apreciando las situaciones de vulnerabilidad que pudieran concurrir también en la parte actora”, no hay ningún contenido adicional al respecto que permita definir, acreditar y valorar por el tribunal dicha circunstancia, lo cual, entendemos, debería ser objeto de revisión en un futuro.

2.5. Medidas de protección frente a los desahucios

Finalmente, aunque no por ello de menor importancia, la reforma introdujo determinadas modificaciones en la regulación de los procesos de desahucio y lanzamientos en supuestos de vulnerabilidad, ampliando los plazos de suspensión que ya fueron introducidos por el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo (artículo 3.3 apartado 5) y consolidando la protección arrendatarios u otros ocupantes que venía prorrogándose, de manera extraordinaria, a través de sucesivos decretos-leyes, con justificación en las crisis económicas generadas por la pandemia y después por la guerra de Ucrania, desde el ya mencionado RDL 11/2020.

Así, el artículo 150.4 LEC establece que el Letrado de la Administración de justicia debe comunicar la fecha de un lanzamiento a los servicios sociales, si bien cabe precisar que esta comunicación es meramente informativa y no implica la necesidad de esperar una respuesta de la Administración ni de iniciar de oficio el incidente de vulnerabilidad del artículo 441.5 LEC.

Frente a ello, la práctica nos confirma que algunos juzgados inician el incidente de vulnerabilidad tras la comunicación a los servicios sociales.

Cabe objetar que, ante dicha disyuntiva, esta práctica no está respaldada por la ley dado que las causas de suspensión de los lanzamientos están tasadas en la Ley 1/2013,

¹⁴ De dicha omisión se hace eco asimismo el Letrado de la Administración de Justicia, Don Adrián Gómez Linacero, en su artículo “Preguntas y respuestas a la Ley por el derecho a la vivienda en clave procesal”, Diario LA LEY nº 10386, Sección Tribuna, 13 de noviembre de 2023.

¹⁵ MANUELA ANDREA RODRÍGUEZ MORÁN, “¿Protege la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda al arrendador que no es gran tenedor?” (1), *LA LEY Derecho de familia*, Nº 41, Sección A Fondo, Primer trimestre de 2024, LA LEY, ISBN-ISSN: LA LEY 3828/2024.

de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social para las ejecuciones hipotecarias, en el RDL 11/2020 para ciertos casos del artículo 250.1 LEC y en el artículo 704 LEC, que permite prorrogar el lanzamiento en caso de vivienda habitual.

No existen actualmente disposiciones legales que impongan la suspensión o paralización del desalojo por la presencia de menores o personas con discapacidad. En particular, el artículo 704.1 LEC establece la posibilidad de prorrogar el lanzamiento por un mes, y excepcionalmente por otro más, cuando el bien objeto de la ejecución sea la vivienda habitual del ejecutado o de quienes dependan de él, regulando asimismo un incidente para decidir sobre la posesión de terceros ocupantes distintos del demandado que se encuentren en la vivienda en el momento del desalojo y remitiéndose al artículo 675 LEC para su tramitación.

Ahora bien, la aplicación del artículo 704.1 LEC al juicio de desahucio arrendaticio por falta de pago o expiración del plazo contractual es controvertida. En este sentido, aunque la cuestión sea compleja y sujeta a interpretación judicial, si la fecha y hora del desalojo se fijan expresamente en el decreto de admisión o en la sentencia condenatoria, y no hay previsión especial para el caso de que la vivienda sea la habitual del demandado, no habría justificación para aplicar la prórroga prevista en el artículo 704 LEC al juicio de desahucio.

III. Limitaciones a los contratos de arrendamiento

La Ley de Vivienda no es, como ya hemos adelantado, novedosa en cuanto a otorgar una mayor protección al arrendatario de la vivienda, y, en este sentido, la previa reforma de la Ley 29/1995, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos (la "LAU") por el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, ya apuntaba expresamente a la necesidad de un cambio en la regulación de esta materia como consecuencia de la grave situación de vulnerabilidad económica y social en la que se encuentran las familias para afrontar el pago de sus respectivas viviendas.

Ahora bien, sí es la primera en que, como corolario de esa tendencia proteccionista, incide en el principio de libertad de pacto en la fijación de la renta. Principio que, hasta la fecha, se había defendido como una condición necesaria para potenciar la oferta en el sector de los arrendamientos¹⁶, en tanto que pieza básica de la política de vivienda tendente a garantizar el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna.

16 El paso de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964, aprobada por el Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre al posterior Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de Política Económica y, finalmente, la actual LAU se justificó en la necesidad de potenciar e incrementar la oferta del mercado de alquiler, señalándose en la Exposición de Motivos de esta última que "El régimen de rentas se construye en torno al principio de la libertad de pactos entre las partes para la determinación de la renta inicial tanto para los contratos nuevos como para aquellos que se mantengan con arrendatarios ya establecidos. Esto asegurará, cuando ello sea preciso, que las rentas de los contratos permitan reflejar la realidad del mercado, si esta realidad no hubiera podido trasladarse a la renta por la vía de las actualizaciones previstas."

1. Límites a los incrementos y las actualizaciones de las rentas

Una de las cuestiones objeto de la nueva Ley de Vivienda que mayor controversia ha suscitado es la imposición de límites a la actualización e incremento de las rentas del contrato de arrendamiento.

Por un lado, hemos de señalar que las medidas de contención de precios introducidas por la Ley de Vivienda no se aplican a las viviendas que no están situadas en zonas tensionadas, para las que el índice de referencia publicado por el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (el "**Índice de Referencia**") sólo tendrá carácter meramente informativo. Ello, sin perjuicio de que, según lo establecido en la disposición final sexta del referido texto legal, sí les aplique la limitación en la actualización de renta, que para el 2024 se ha fijado en un 3%. A partir del 1 de enero de 2025, las actualizaciones se regirán por un nuevo sistema de índices de precios que el Instituto Nacional de Estadística (el "**INE**") tiene el mandato de elaborar antes del 31 de diciembre de 2024 y que, en todo caso, debe ser inferior al Índice de Precios al Consumidor (el "**IPC**"). Esta medida aplicará a viviendas destinadas a alquiler en todo el territorio español.

Además, respecto de viviendas situadas en zonas declaradas como tensionadas:

- a) las restricciones en los incrementos de renta sí establecen límites máximos a los aumentos de alquiler, los cuales se calculan en función del Índice de Referencia¹⁷, en el que nos centraremos a continuación, de forma que no se podrá vincular la actualización de la renta al IPC;
- b) los costes asociados al alquiler sí podrán estar indexados al IPC;
- c) los límites se aplicarán a nuevos contratos de alquiler sobre propiedades de Grandes Tenedores y a todos los nuevos contratos de alquiler sobre viviendas que no hayan estado alquiladas en los últimos cinco años;
- d) la renta de un nuevo contrato de alquiler de un propietario que no tenga la condición de Gran Tenedor no puede exceder la renta del contrato anterior, con la posibilidad únicamente de un aumento del 3% por la actualización del alquiler durante 2024. En este caso, el propietario puede mantener el precio incluso si supera el máximo indicado por el Índice de Referencia.

Respecto de aquellos contratos en vigor en viviendas de Grandes Tenedores que se sitúen en zonas declaradas como tensionadas (como es el caso de los municipios de Cataluña ya señalados) y superen el límite establecido en el Índice de Referencia aprobado, es necesario señalar que no existe obligación de rebajar la renta actualmente en vigor para adecuarla al Índice de Referencia, si bien el arrendador no podrá incrementar la renta mientras el correspondiente Índice de Referencia no se actualice y no exista margen para una subida.

Asimismo, es importante tener en cuenta que los contratos sujetos a la LAU y suscritos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Vivienda, seguirán estando regulados por el marco legal aplicable a la fecha en que se suscribieron, aunque las partes tienen la opción de ajustar

¹⁷ Dicho índice podrá variar según los aspectos del piso: tiene en cuenta la superficie de la vivienda, certificación energética, año de construcción, estado de conservación, ascensor, aparcamiento, amueblado, altura, zona comunitaria, piscina, gimnasio, equipamiento análogo, conserjería, vistas especiales.

voluntariamente su contenido para adaptarlo a las disposiciones de la Ley de Vivienda, tal y como estipula su disposición transitoria cuarta.

El Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana publicó con fecha 27 de febrero de 2024 el Índice de Referencia¹⁸ que permite limitar el precio de los alquileres, basado en:

- los datos del año 2021 (deflactados a 2020) del Sistema Estatal de Referencia del Precio del Alquiler de Vivienda (que provienen de las declaraciones de arrendamientos de vivienda habitual a efectos del IRPF);
- los datos de 2020 de la Encuesta de Presupuestos Familiares (elaborada por el INE);
- el índice de Precios de la Vivienda de Alquiler (elaborado a nivel europeo); y
- el IPC (variación acumulada entre los años 2016 y 2020 en municipios de más de 10.000 habitantes).

En las zonas donde el mercado de la vivienda está bajo presión, tal y como determina la Ley de Vivienda, el precio más alto de la lista fija la renta máxima permitida para los nuevos contratos de alquiler firmados por los Grandes Tenedores. Esto también se aplica a los nuevos contratos de alquiler de viviendas en esas zonas tensionadas que no se hayan alquilado en los últimos cinco años.

Para conocer el Índice de Referencia aplicable hay que acceder a la página web del Ministerio de Vivienda e introducir la dirección o la referencia catastral de la residencia para precisar la sección censal a la que pertenece.

A continuación, los usuarios deben especificar las características de la vivienda y los datos del contrato de alquiler¹⁹. Se tiene en cuenta aspectos como la letra de certificación energética, el año de construcción, el estado de conservación, la altura de la vivienda, si tiene ascensor, si tiene aparcamiento, si está amueblado, si dispone de servicio de consejería, si disfruta de vistas especiales, si hay zonas comunitarias como jardín, azotea o salas comunes, piscina u otros servicios similares deportivos o de ocio, de seguridad o similares.

El Sistema Estatal de Referencia de Precios de Alquiler de Viviendas ofrece una horquilla de precios de alquiler adaptados a la ubicación, el tamaño y otros atributos de las viviendas con más de cinco años de antigüedad. Estas viviendas deben tener una superficie construida que oscile entre un mínimo de 30 m² y un máximo de 150 m².

El sistema proporciona un precio mínimo y un precio máximo que sirve como punto de referencia u orientación para establecer la renta en los contratos de arrendamiento de vivienda nueva.

Sin embargo, en las zonas declaradas tensionadas en virtud de la Ley de Vivienda, como Cataluña, el valor más alto dentro de este rango será la renta máxima admisible en los nuevos contratos de arrendamiento de vivienda para los inquilinos. Esto también se aplica a todos los

18 MINISTERIO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA, "Sistema Estatal de Referencia de Precios de Alquiler de Vivienda, 19.04.2024, <https://serpavi.mivau.gob.es/>.

19 Metodología y sistema estatal de referencia del precio de Vivienda del Alquiler de Vivienda.

nuevos contratos de alquiler de viviendas en estas zonas tensionadas que no hayan sido arrendadas en los últimos cinco años.

En este sentido, la Ley de Vivienda de Cataluña pretendía aplicar medidas urgentes de control de la renta en los contratos de alquiler de viviendas, con excepción de los contratos de arrendamiento de viviendas de nueva construcción o sometidas a rehabilitación. Sin embargo, estas excepciones no están previstas en la nueva Ley de Vivienda, de igual forma que la Ley de Vivienda no se pronuncia sobre la exclusión de las viviendas inferiores a 30 m² y superiores 150 m², a las cuales no les es aplicable el Índice de Referencia.

Por el momento, no parece claro cuál debe ser el efecto de que estas viviendas hayan quedado fuera del Índice de Referencia, aunque, en nuestra opinión, sólo cabe entender que, a falta de normativa de desarrollo por las autoridades catalanas, no les son aplicables las restricciones relativas al control de precios.

En todo caso, asumiendo que el Índice de Referencia se actualizará cada tres años, a partir de 2027, las viviendas construidas entre 2020 y 2023 pasarían a estar bajo el ámbito de aplicación del mismo y los nuevos contratos de arrendamiento estarían sujetos a las limitaciones señaladas en cuanto a la fijación de la renta.

2. Prohibición de repercutir gastos o cuotas

En cuanto a la imputación de gastos, la Ley de Vivienda, que modifica el artículo 17.6 LAU, especifica que en los contratos de alquiler de viviendas situadas en zonas tensionadas estará prohibido transferir cargas o gastos que no hayan formado parte del contrato de alquiler de vivienda más reciente en los últimos cinco años.

En relación con los gastos generales y los servicios individuales la Ley de Vivienda mantiene esencialmente inalterado el artículo 20 LAU, con la única intención de aclarar que los gastos de gestión de la propiedad y de formalización del contrato corren a cargo del arrendador, independientemente de que sea una persona física o jurídica (antes solo ocurría esto cuando era una persona jurídica). En este sentido, el régimen de imputación de gastos para los contratos de alquiler de viviendas establecido tras la promulgación de la Ley de Vivienda puede resumirse como sigue:

- a)** Para las viviendas situadas en zonas tensionadas: si en los últimos cinco años estuvo en vigor un contrato de arrendamiento de vivienda, sólo es posible acordar la imputación de gastos si ello estaba previsto en el contrato de arrendamiento anterior. Si la vivienda no ha estado arrendada en los últimos cinco años, se permite negociar libremente la imputación de gastos (siempre que se cumplan los requisitos del artículo 20 LAU).
- b)** Para las viviendas situadas en zonas no designadas como tensionadas: se permite la libre imputación de gastos, pero también sujeto a los requisitos señalados en el artículo 20 LAU.

IV. Impacto en el mercado de la ley de vivienda

1. Las nuevas obligaciones de los propietarios

Desde el punto de vista constitucional, la regulación del derecho a la propiedad privada se establece en el artículo 33 de la Constitución Española (la “CE”), que contempla su función social, y prevé que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

Por su parte el derecho a la vivienda digna y adecuada (artículo 47 CE), que no a una vivienda, como derecho subjetivo, impone a los poderes públicos el deber de promover dicho derecho regulando la utilización del suelo para evitar la especulación.

La Ley de Vivienda refuerza la consideración jurídica de la vivienda como “servicio social de interés general” obligando al legislador a transformar el derecho de propiedad, cuando el bien sobre el que recae es una vivienda, en una tenencia tutelada por la Administración y con especial consideración de determinados colectivos vulnerables.

Así, el derecho a la propiedad y a la vivienda interactúan en la nueva ley, como señaló el CGPJ²⁰ en su informe “administrativizando” los derechos y deberes del propietario para imponer:

- El deber de dar un uso habitacional a la vivienda y de que la misma esté habitada, señalando que las comunidades autónomas podrán informar sobre viviendas habitadas como residencia habitual, e identificar los inmuebles deshabitados o vacíos para sancionarlos a través de un recargo tributario²¹.
- El mantenimiento, conservación y, en su caso, rehabilitación de la vivienda en los términos de la ley, de la legislación de ordenación territorial, urbanística y de vivienda.
- La obligación de evitar la sobreocupación o el arrendamiento para usos y actividades que incumplan los requisitos y condiciones de habitabilidad legalmente exigidos.
- La obligación de facilitar una información mínima precontractual en operaciones de venta o arrendamiento al adquirente o arrendatario como consumidor final.
- La obligación de destinar determinados porcentajes de nueva edificabilidad residencial a vivienda de protección oficial.

20 Informe sobre el anteproyecto de Ley por el derecho a la vivienda de 27 de enero de 2022: “Es innegable que la atención a la dimensión social de la vivienda y la delimitación de la función social de la propiedad requieren de normas administrativas que traten de solventar o, al menos atenuar, los problemas de acceso y disfrute de la vivienda que se agudizan en determinados momentos. Ahora bien, esa regulación ha de articularse debidamente con el derecho codificado y, además, las normas de intervención de carácter excepcional y coyuntural no pueden desplazar a las generales y ordinarias con vocación de permanencia tal y como el anteproyecto hace.”, <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>.

21 Sin embargo, es necesario señalar que el destino al uso habitacional de un inmueble en el mercado libre fue motivo de declaración de inconstitucionalidad en la Sentencia 93/2015 del Tribunal Constitucional, de 14 de mayo, ya que el Tribunal consideró que el legislador olvida el doble contenido que puede tener la vivienda: servir de ejercicio de los derechos fundamentales y constituir un activo patrimonial.

Lo anterior, a nuestro juicio, implica que habrá propietarios de viviendas que opten por la venta de sus inmuebles o por diversificar el destino de sus ahorros o inversiones hacia sectores que ofrezcan rentabilidades más altas, perdiendo el inmobiliario relevancia como “valor refugio”, ya sea porque así lo decidan o porque no puedan afrontar mayores deberes y obligaciones, que se traducen en mayores gastos.

De igual forma, y en el caso de los promotores o empresas inmobiliarias, la obligación de destinar parte de las nuevas promociones a vivienda de protección oficial hará imposible o, cuando menos, de difícil ejecución muchos de sus proyectos, reduciendo la oferta residencial.

2. El mercado del alquiler

Pese a que, hasta la fecha, no se dispone de datos relevantes que establezcan una vinculación directa entre cambios en la oferta y los precios del mercado del alquiler como resultado de la aprobación de la Ley de Vivienda²², a nuestro juicio, el enfoque de los cambios normativos adoptados puede incidir en dicho mercado según se expone a continuación:

- Preferencia por inquilinos con ingresos elevados: que los propietarios orienten su oferta hacia perfiles de mayor solvencia para mitigar riesgos legales. Es decir, para evitar hacer frente a un procedimiento judicial con mayores obstáculos procesales en caso de impago o no desocupación de la vivienda, aumentando asimismo la oferta en zonas donde haya un mayor incentivo para el arrendamiento al no aplicarse limitaciones a las rentas que se pacten.
- Disminución de la oferta de alquileres a inquilinos con ingresos medio-bajos: esta categoría es, previsiblemente, la más afectada cuando se reduce la oferta en viviendas destinadas al alquiler, al no poder acceder a viviendas en propiedad, y siendo un colectivo frente al cual se imponen mayores trabas procesales a la hora de hacer frente a un impago u obtener la recuperación de la vivienda. El nivel limitado de solvencia financiera reduce su atractivo como potenciales arrendatarios ante los propietarios de viviendas en alquiler.
- Aumento de los precios en los alquileres zonas con declaración de zona tensionada: desde 2020 ya se aplican en la ciudad de Barcelona limitaciones similares a las descritas en la nueva Ley de Vivienda y, de conformidad con el estudio realizado en el 2023 por Esade²³, está comprobado que el impacto de política de limitación de precios ha dado lugar a una reducción del precio del alquiler de forma desigual. Los alquileres más altos han bajado y, en cambio, los alquileres más asequibles han subido, igualándose siempre al máximo precio permitido en cada zona tensionada.

22 Con todo, de conformidad con los datos publicados por el portal Idealista, los alquileres de larga estancia siguen cayendo en este último año en los principales mercados. El mayor descenso se da en Bilbao (-33%), seguido por Sevilla (-27%), Madrid (-24%), San Sebastián (-22%), Palma (-20%) y Barcelona (-15%). Aun así, dos grandes mercados han visto cómo su oferta crecía ligeramente: Valencia (4%) y Málaga (2%), mientras que en Alicante se ha mantenido estable. Entre el resto de las ciudades, la mayor caída se ha dado en Córdoba (-66%), Oviedo (-46%), Palencia y Ávila (-41% en ambos casos), mientras que las mayores subidas se han producido en Cuenca (35%), Girona (23%), Soria (17%), Almería (15%), Huelva (13%) y Teruel (11%).

23 JOSE GARCIA MONTALVO, JOAN MONRAS, JOSEP MARIA RAYA, “Los efectos de la limitación de precios de los alquileres en Cataluña”, *EsadeEcPol Insight #44 febrero 2023*, “Esta evidencia parece indicar que el problema del alto precio de los alquileres en grandes ciudades es, seguramente, más un problema de falta de oferta dado el incremento de demanda, que de poder de mercado.”

- Incremento del alquiler temporal: esta modalidad de arrendamiento ya había sufrido un importante crecimiento con la llegada de plataformas especializadas pero su atractivo crece²⁴ al convertirse en una categoría a la que no aplican ninguna de las limitaciones de la Ley de Vivienda (ni la LAU), y a la que se recurre por pequeños propietarios como alternativa al alquiler tradicional y restricciones impuestas en determinados municipios al alquiler turístico (cuya regulación no tardará en llegar). De conformidad con el portal Idealista²⁵, en el primer trimestre de 2024 el peso de los alquileres temporales ha alcanzado el 11% del mercado, con un incremento interanual de la oferta del 56%, mientras que la oferta de alquileres permanentes se redujo un 15% en el mismo periodo.
- Incremento del alquiler de habitaciones: nuevamente, esta modalidad de contratación a la que no le aplican las restricciones de la Ley de Vivienda, salvo en Cataluña tras la aplicación del nuevo Decreto ley de 24 de abril, de medidas urgentes en materia de vivienda (el “Decreto-ley”), ha experimentado un importante crecimiento precisamente entre algunos colectivos de ingresos medios-bajos (jóvenes, estudiantes o inmigrantes) como única vía de acceso a viviendas en zonas tensionadas céntricas de las ciudades. En todo caso, la oferta está poco profesionalizada y se apunta ya a la necesidad de regulación de la misma (aunque se apunte a su categorización como arrendamiento de uso distinto del de vivienda) de cara a garantizar -en línea con lo ya mencionado en repetidas ocasiones- la debida protección de los colectivos más vulnerables que se perfilan como potenciales usuarios de este sector²⁶.
- Incremento del alquiler de viviendas turísticas: la intersección entre el incremento del alquiler de viviendas turísticas y la Ley de Vivienda ha generado un debate significativo en el ámbito jurídico y político. Recientemente, el 7 de febrero de 2024, la Comisión Nacional del Mercado de la Competencia (la “CNMC”) anunció que cuestionaba el tope máximo de viviendas turísticas en algunos municipios de Cataluña. El Decreto ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico promulgado por la Generalitat impone un requisito de licencia para la utilización turística de inmuebles residenciales, con el objetivo de salvaguardar el paisaje urbano de los municipios catalanes. La CNMC ha expresado reservas sobre la fundamentación proporcionada por la Generalitat, especialmente en lo que concierne a la necesidad y proporcionalidad de ciertas medidas contempladas. Este escenario plantea interrogantes sobre cómo la regulación turística puede influir en la atracción de opciones para los arrendadores en el mercado de alquiler residencial. La CNMC sostiene que la Generalitat debería haber aportado una justificación más sustancial, en particular en lo que respecta a la necesidad y la proporcionalidad, para determinadas medidas esbozadas (artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado).

En concreto, la CNMC examina el número máximo estipulado de alojamientos turísticos por residente. Los precedentes sentados por el Tribunal Supremo (sentencias 1408/2019 y 1218/2020) indican que tales medidas exigen una minuciosa justificación

24 ¿Cómo invertir con la nueva Ley de Vivienda? Estrategias de inversión, CORE, Gestion de proyecto, <https://coregestion.es/como-invertir-con-la-nueva-ley-de-vivienda-estrategias-de-inversion/>.

25 La oferta de alquiler permanente cae otro 15% mientras se dispara la de temporada un 56%, Idealista, <https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2024/04/17/816677-la-oferta-de-alquiler-permanente-cae-otro-15-mientras-se-dispara-la-temporada-un>.

26 ¿Cómo invertir con la nueva Ley de Vivienda? Estrategias de inversión, CORE, Gestion de proyecto, <https://coregestion.es/como-invertir-con-la-nueva-ley-de-vivienda-estrategias-de-inversion/>.

en cuanto a proporcionalidad e idoneidad. Además, la medida impugnada no reconoce las características singulares de los municipios en cuestión.

En su análisis sobre los alojamientos turísticos²⁷, la CNMC sugiere un enfoque alternativo, proponiendo la aplicación de un impuesto o gravamen sobre las estancias en alojamientos turísticos. Los ingresos generados podrían destinarse, por ejemplo, a iniciativas que faciliten el acceso a una vivienda permanente.

- Cambios en el mercado hipotecario: la Ley de Vivienda también dejará su marca, posiblemente, en el mercado hipotecario, dado que al incidir de forma relevante en el procedimiento de ejecución hipotecaria, ello puede traducirse en restricciones para la concesión de los préstamos garantizados con viviendas y el endurecimiento de sus condiciones.
- La creación de zonas marginales: el apunte es más urbanístico que vinculado al mercado del alquiler, pero una delimitación de zonas tensionadas basada en el esfuerzo del hogar (los precios del alquiler tienen que superar el 30% de los ingresos) puede derivar en mayores diferencias entre los distintos barrios y municipios, en detrimento de las zonas de rentas más bajas.

3. Nuevo Decreto ley en materia de vivienda en Cataluña

El 25 de abril de 2024 se publicó en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña el mencionado Decreto-ley que introduce innovaciones en los contratos de alquiler de temporada y por habitaciones, así como nuevas exigencias de transparencia en las ofertas y contratos de arrendamiento.

El artículo 5 agrega un nuevo artículo 66 bis a la Ley de Vivienda de Cataluña, que contempla la consideración de arrendamiento de vivienda tanto para la satisfacción de la necesidad permanente de vivienda del arrendatario, como para la satisfacción temporal de la misma necesidad debido a actividades profesionales, laborales, de estudios, atención médica, asistencia, u otras similares.

Es importante señalar que este Decreto ley no abarca aquellos arrendamientos en los que se ejerza una actividad distinta a la residencial. Todos los contratos deberán especificar la causa o finalidad por la cual el arrendatario requiere disponer de una vivienda y formalizar el contrato; de lo contrario, se presumirá que se trata de una residencia permanente.

El Decreto-ley introduce disposiciones novedosas respecto al arrendamiento de habitaciones, estableciendo que el total de las rentas asociadas no puede superar el límite establecido para la vivienda principal en la que se ubican. En resumen, en los arrendamientos de habitaciones para establecer que la subdivisión física o contractual no altera su auténtica naturaleza ni impide la aplicación de las medidas pertinentes, se establece que, si la habitación se destina a residencia del arrendatario, será igualmente aplicable el régimen protector de la legislación sobre arrendamientos urbanos.

27 Expediente número E/CNMC/003/18 de la CNMC: Estudio sobre Viviendas de Uso Turístico.

Se han incorporado ciertas disposiciones que imponen obligaciones específicas de información en las ofertas de arrendamiento, tales como la revelación del precio de alquiler calculado conforme al sistema de índices de referencia, el importe de la última renta abonada durante los últimos cinco años bajo el contrato vigente, y la identificación del arrendador como poseedor significativo del inmueble en cuestión. Se anticipa que estos datos se incluirán igualmente en el contrato de arrendamiento correspondiente.

Finalmente, el Decreto-ley establece que la transmisión de viviendas situadas en áreas residenciales con alta demanda, pertenecientes a un Gran Tenedor y registrado como tal en el Registro de Grandes Tenedores, está sujeta al derecho de tanteo y retracto por parte de la Administración de la Generalitat de Cataluña.

4. La inversión extranjera

El mercado inmobiliario de los compradores extranjeros (destacan los procedentes de Latinoamérica, británicos, alemanes y franceses) ha experimentado un notable crecimiento en los últimos años²⁸ y en ello ha jugado un papel fundamental la estabilidad jurídica y la transparencia que rige en el mercado inmobiliario, que constituyen los pilares de la fiabilidad del sistema de propiedad inmobiliaria español.

La Ley de Vivienda quiebra dicha estabilidad dado que, precisamente, se caracteriza por su falta de uniformidad al dejar en manos de los gobiernos autonómicos la decisión sobre si poner en marcha o no las medidas objeto de reforma, que pertenecen a ámbitos en los que las competencias pertenecen a la esfera autonómica.

Por otro lado, el control de precios pone en jaque el valor del activo inmobiliario como refugio para, al menos, igualar o superar a la inflación, y el interés por las estrategias *build to rent* decae.

De igual forma, el mercado de los préstamos fallidos (*non-performing loans* o NPLs) liderado por fondos de inversión, ve afectada sus expectativas de recuperabilidad y rentabilidad en los supuestos de activos residenciales, dado que las reformas procesales aprobadas retrasan la judicialización e incrementarán los plazos de duración de los procedimientos.

En todo caso, lo relevante es que la Ley de Vivienda deja patente que el futuro del mercado inmobiliario residencial, desde el punto de vista regulatorio, es reforzar su papel social y no impulsarlo como un sector de inversión²⁹ por lo que es susceptible de perder atractivo para los inversores extranjeros.

28 Según los datos más recientes de Registradores de España (Anual Registral Inmobiliario publicado el 3 de abril de 2024), en 2023, el 15% de las compras de vivienda fueron realizadas por extranjeros, alcanzando así el nivel máximo de la serie histórica, <https://www.registradores.org/-/el-precio-medio-de-la-vivienda-nueva-creci%C3%B3-el-3-5-en-2023-mientras-que-la-vivienda-usada-se-estabiliz%C3%B3-con-una-subida-del-0-2->.

29 El muy reciente anuncio de la próxima retirada de las conocidas como "Golden visa" se enmarca en dicha hoja de ruta, <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2024/090424-rueda-de-prensa-ministros.aspx>.

V. Recursos de inconstitucionalidad pendientes de resolución

Más allá de lo analizado en el plano procesal y el posible impacto en el mercado del alquiler, no puede dejar de mencionarse que sobre la Ley de Vivienda planea cierto riesgo de inconstitucionalidad, lo que viene a incrementar la inseguridad jurídica generada en torno al mercado de la vivienda.

La Ley de Vivienda acumula ocho recursos de inconstitucionalidad admitidos a trámite por el Tribunal Constitucional, presentados por diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, el Parlamento de Cataluña, los Consejos de Gobierno de las comunidades autónomas de Andalucía, Illes Balears y Madrid, el Gobierno Vasco, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y la Xunta de Galicia.

Los recurrentes impugnan distintos artículos de la Ley de Vivienda, entre otros, el 8 a), el 15.1, el 16, varios apartados de los artículos 18, 19 y 27 así como la disposición adicional tercera, la disposición transitoria primera y varios apartados de la disposición final primera. En todo caso, con carácter principal, se alega en los recursos de inconstitucionalidad que la Ley de Vivienda podría ser contraria al régimen de distribución de competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, si bien en la disposición final séptima de la Ley de Vivienda, se especifican las competencias primarias basadas en las disposiciones primera y decimotercera del artículo 149.1 CE que facultan al Estado para establecer normas reglamentarias.

Estas competencias se identifican como generales, abarcando: “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” y “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”.

Este precepto, además, designa otros fundamentos competenciales para disposiciones concretas, como la competencia del Estado en materias como la legislación procesal (artículo 149.1.6 CE), la legislación civil (artículo 149.1.8 CE) y los asuntos financieros generales (artículo 149.1.14 CE).

Dejando a un lado estas consideraciones específicas, la atribución general de competencias puede no ser suficiente para justificar la inclusión de determinadas normas que inciden directamente en el mercado de la vivienda.

Ello se debe a que el artículo 148.1 CE estipula “1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: [...] 3.^a Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.”

En resumen, en la CE se atribuye a las comunidades autónomas la competencia exclusiva en materia de vivienda, y todas ellas la han ejercido en el marco de sus respectivos estatutos de autonomía. En consecuencia, una regulación estatal directa del mercado de la vivienda, sin una mínima conexión con los temas mencionados en las cláusulas constitucionales citadas, como garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, y establecer las bases de la economía general, podría invadir estas competencias autonómicas.

En concreto, ciertas disposiciones de la Ley de Vivienda, como los artículos 17 (relativo a la vivienda asequible incentivada), 18 (relativo a la definición de zonas de mercado residencial estresado) y 19 (que delimita las obligaciones de información al público), pueden plantear problemas de orden constitucional. Por otro lado, los requisitos impuestos a los Grandes Tenedores en la Ley de Vivienda también pueden ser objeto de revisión por el Tribunal Constitucional. La diferencia en las obligaciones y cargas impuestas a ciertos propietarios en comparación con otros relacionadas con el derecho de propiedad podría ser cuestionable, dada la escasa vinculación con el principio de igualdad ante la ley establecido en el artículo 14 CE.

Del mismo modo las previsiones relativas a los programas de vivienda pública contenidas en el Título III de la Ley de Vivienda podrían plantear desafíos constitucionales, dado su impacto directo en el mercado de la vivienda.

En este contexto, no puede interpretarse que la regulación de estas materias se establezca como una medida subsidiaria, de acuerdo con la cláusula contenida en el último párrafo del artículo 149.3 CE. En este sentido, nuestro Tribunal Constitucional ha subrayado reiteradamente, a partir de su Sentencia núm. 118/1996 de 27 de junio de 1996, que el Estado no puede regular mediante legislación subsidiaria ámbitos de competencia exclusiva de las comunidades autónomas. Así, el Tribunal ha concluido:

La cláusula de supletoriedad no permite que el Derecho estatal colme, sin más, la falta de regulación autonómica en una materia. El presupuesto de aplicación de la supletoriedad que la Constitución establece no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del derecho (FJ 8.º).

El Tribunal Constitucional ha aplicado esta doctrina de forma reiterada, incluyendo supuestos en los que declaró inconstitucionales determinadas normas estatales en materia de urbanismo³⁰.

En estos casos, las comunidades autónomas ostentan la competencia exclusiva en virtud de la misma regla de atribución que la vivienda, recogida en el artículo 148.1.3 CE, por lo que, sin duda, la resolución de los recursos pendientes podría tener un impacto relevante en la permanencia de la regulación que ha entrado en vigor.

VI. Conclusiones

Tras la aprobación de la Ley de Vivienda y pese a la cuestionable eficacia de las medidas aprobadas para lograr un aumento de la vivienda en alquiler disponible para los colectivos más vulnerables, las distintas Administraciones parecen avanzar en el estudio de la posible implantación de zonas tensionadas en sus respectivos territorios, como política de contención para hacer frente al aumento de los precios de los arrendamientos de vivienda.

30 A modo de ejemplo, se citan las siguientes resoluciones del Pleno del Tribunal Constitucional:

- Sentencia nº 178/2004 de 21 octubre 2004, Rec. 4104/1999 [ECLI:ES:TC:2004:178];
- Sentencia nº 61/1997, de 20 de marzo, nº 233/2012 de 13 diciembre 2012, Rec. 5019/200 [ECLI:ES ECLI:ES:TC:1997:61];
- Sentencia nº 5/2016 de 21 enero 2016, Rec. 1886/2012 [ECLI:ES: ECLI:ES:TC:2016:5]; y
- Sentencia nº 143/2017 de 14 diciembre 2017, Rec. 5493/2013. [ECLI:ES:TC: 2017:143].

En el ámbito procesal, la falta de claridad y desarrollo de los preceptos que han modificado los requisitos de procedibilidad para la interposición de demandas, han dado lugar a resoluciones dispares entre los distintos tribunales y dudas sobre su interpretación por parte de las autoridades administrativas, lo que continuará generando retrasos en la interposición y tramitación de los procedimientos.

Por otra parte y si bien no se aprecia todavía un impacto significativo de la Ley de Vivienda en el mercado, el desplazamiento de la oferta del arrendamiento de larga duración hacia alternativas como el arrendamiento de temporada o por habitaciones sí ha sido notorio.

A la incertidumbre sobre los efectos de las medidas aprobadas, hay que añadir cierto riesgo de inconstitucionalidad como consecuencia de los numerosos recursos presentados y pendientes de resolución por el Tribunal Constitucional, sin perjuicio de que la hoja de ruta trazada a nivel regulatorio respecto de la función social de la vivienda, en detrimento de su valor como inversión, es, por el momento, clara.

