

# LUCES Y SOMBRAS DE LA NUEVA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA LEY DEL DERECHO A LA VIVIENDA

# ÍNDICE

1. Introducción.....	3
2. Análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional ....	4
3. Efectos de la declaración de inconstitucionalidad de la intermediación .....	6
4. Recursos de inconstitucionalidad pendientes .....	8
5. Cuadro resumen de las medidas analizadas por el TC .....	9

# 1. INTRODUCCIÓN

Tras casi dos años desde la aprobación de la *Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda*, el Observatori DESCA analiza la última de las sentencias del Tribunal Constitucional que estudia dicha Ley. Este análisis se suma al realizado el año anterior, cuando publicamos el documento de análisis *'Un año después. Ley por el Derecho a la Vivienda*, donde ya incorporamos el examen de la primera sentencia del Tribunal Constitucional.

Como recordábamos en la valoración del acuerdo que permitió la aprobación de la norma, desde el Observatorio DESCA consideramos que ésta no se puede entender sin tener en cuenta el contexto de fuerte debate —social, económico, político y jurídico— de las últimas dos décadas en torno a la vulneración del derecho a la vivienda en el Estado español, así como el rol fundamental de los movimientos sociales vinculados al derecho a la vivienda.

Después de dos años desde su entrada en vigor, el malestar en torno al derecho a la vivienda ha crecido hasta percibirse como el primer problema en el Estado (CIS, 2025). Dicha realidad ha provocado una nueva ola de protestas vinculadas al derecho a la vivienda, la ecología y la lucha contra la turistificación, que se inició en Canarias el 20 de abril bajo el lema de 'Canarias tiene un límite', y que se ha extendido a otros territorios como las Islas Baleares, Madrid y Barcelona. Parece claro que la LDV es insuficiente y que se requieren más medidas para prevenir la especulación. Especulación que, tal y como afirma el propio Tribunal Constitucional, no solo no se encuentra protegida por la Constitución española, sino que existe "un mandato constitucional dirigido a los poderes públicos para su evitación".

Todo ello en un contexto en que coexisten dos realidades paralelas. Mientras se critica a la LDV por sus efectos negativos sobre el mercado inmobiliario y se afirma que no se aplicará en las Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido Popular, la realidad es que las zonas de mercado residencial tensionado tan sólo se han declarado en Cataluña y en Euskadi.

A continuación, en el apartado "Análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional" se analiza la sentencia del Tribunal Constitucional referida, así como algunas cuestiones que permiten situarla debidamente. A continuación, se detalla qué ocurre con los desahucios de familias vulnerables en viviendas de grandes tenedores tras la anulación de la obligación de estos últimos de acudir a procedimientos de conciliación o intermediación en el apartado "Efectos de la declaración de inconstitucionalidad de la intermediación". Y por último se analizan los recursos pendientes por resolver por parte del TC y se adjunta un cuadro resumen de las medidas analizadas por el TC en fecha de este informe.

## 2. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El pasado 29 de enero de 2025, el Tribunal Constitucional (TC) [estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Grupo Parlamentario Popular](#) en el Congreso de los Diputados, que se dirigía contra determinados preceptos de la *Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (LDV)*.

Este pronunciamiento del TC se suma a la [Sentencia nº 79/2024](#), de 21 de mayo de 2024 que resolvió el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía contra varios artículos de la LDV. En aquel momento, publicamos el documento de análisis [‘Un año después. Ley por el Derecho a la Vivienda’](#), donde se analizaban los primeros resultados de la evaluación de constitucionalidad de la norma.

Entre otras, se destacaba la anulación de la calificación permanente de las viviendas protegidas, y su vinculación a aquellas viviendas que no estuvieran calificadas antes de la entrada en vigor de la LDV. Además, se declaran nulas cuestiones secundarias, como la regulación de la información mínima que deben suministrar los grandes tenedores en zonas de mercado residencial tensionado, o la obligación de destinar los ingresos procedentes de las sanciones impuestos por el incumplimiento de la función social de la propiedad vivienda y otras fuentes, a la creación, ampliación, rehabilitación o mejora de los parques públicos de vivienda.

Sin embargo, cuestiones vertebrales de la

norma, como las zonas de mercado residencial tensionado, las medidas introducidas en materia de alquileres de vivienda habitual, o las reservas urbanísticas para viviendas protegidas han superado el test competencial del TC. La mencionada validación fue sin lugar a duda un avance importante para la protección del derecho a la vivienda, más si cabe después de que el TC anulara en 2022 la primera ley para regular los precios del alquiler aprobada en Catalunya (Ley 11/2020, de 18 de septiembre), por razón de un recurso del Partido Popular.

En esta nueva sentencia, el TC ha analizado los siguientes aspectos:

- **Derecho de acceso a la vivienda y ordenación territorial y urbanística:** el TC entiende que los criterios básicos en esta materia respetan el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En concreto, avala:
  1. La irreversibilidad de la reserva mínima de vivienda de protección oficial, salvo que se justifique su innecesariedad de este tipo de vivienda o la imposibilidad sobrevenida de dicho destino (art. 15.1.c) LDV);
  2. El deber de destinar el 50% de la reserva para vivienda sujeta a algún tipo de régimen de protección pública a algún régimen de protección pública del alquiler (art. 15.1.d) LDV).

- **Información mínima en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda:** el TC avala la competencia del Estado para establecer la información mínima que pueden solicitar las personas interesadas en comprar o alquilar una vivienda, como la identificación del vendedor o arrendador, las condiciones económicas de la operación, las características de la vivienda, o la información jurídica del inmueble (art. 31 LDV).
- **Control de rentas:** el TC avala de nuevo el control de rentas de los contratos de alquiler que se celebren en aquellas zonas de mercado residencial tensionado, que hasta la fecha se limitan a determinados municipios de Cataluña y Euskadi<sup>1</sup>, y cuya implementación ha sido también solicitada por ejemplo en municipios como Las Palmas de Gran Canaria<sup>2</sup> o Rivas-Vaciamadrid<sup>3</sup>. En su análisis, el TC señala que la medida tiene un ámbito de aplicación “excepcional y limitado, tanto territorial como temporalmente”, por lo que “la medida afecta de forma muy tangencial al derecho de propiedad sobre la vivienda”. Asimismo, recuerda que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha establecido que los Estados tienen un amplio margen de apreciación y que los controles de renta pueden producir “reducciones significativas en la cantidad de renta a cobrar, aunque no pueden producirse resultados manifiestamente irrazonables”. A este respecto, el TC recuerda que atendiendo a que la regulación tan solo impide exigir rentas

por encima de ciertos límites vinculado a la realidad del mercado de vivienda, “lo que se ve afectado es una expectativa de beneficio económico que no conforma el contenido esencial del derecho de propiedad”. En esta línea, recuerda que “la especulación sobre la misma no está protegida por el art. 33 CE y además es contraria al art. 47 CE, existiendo un mandato constitucional dirigido a los poderes públicos para su evitación”.

- **Intermediación obligatoria previa a la demanda de desahucios de grandes tenedores y familias vulnerables:** el TC determina que la “acreditación de la situación de vulnerabilidad se presenta como excesiva” y que es inconstitucional, atendiendo, entre otras, a la existencia de otros mecanismos de cooperación entre las administraciones públicas y los juzgados para atender a las familias vulnerables. Esta declaración de inconstitucionalidad no solo afecta a la necesidad de que el gran tenedor acredite la situación de vulnerabilidad de las personas a las que quiere desahuciar, sino a todo el proceso de intermediación previo entre las administraciones públicas, los grandes tenedores y las familias vulnerables. Esta es la parte más negativa del fallo desde la óptica del derecho a la vivienda, porque cuestiona la necesidad de prevenir los desalojos a través de la intermediación previa entre administraciones y grandes operadores, disminuyendo así la litigiosidad y los impactos sociales nefastos de los lanzamientos de hogares vulnerables.

<sup>1</sup> Se puede consultar las zonas de mercado residencial tensionado vigentes en la siguiente web del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana: <https://www.mivau.gob.es/vivienda/alquila-bien-es-tu-derecho/serpavi/consultar-zonas-de-mercado-residencial-tensionado>

<sup>2</sup> En este sentido, el [\*Ayuntamiento de la ciudad palmense ha solicitado ser declarada como zona de mercado residencial tensionado\*](#), aportando informes que sostienen el cumplimiento de los requisitos, tal y como [\*también se ha analizado desde el propio Observatori DESCA\*](#).

<sup>3</sup> A este respecto, el [\*Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid ha presentado una demanda contencioso-administrativa ante la negativa de la Comunidad de Madrid de declarar el municipio como zona de mercado residencial tensionado\*](#).



### 3. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA INTERMEDIACIÓN

Como se ponía de manifiesto anteriormente, el TC ha declarado inconstitucionales los artículos que regulan la necesidad de acreditar la situación de vulnerabilidad, la condición de gran tenedor de vivienda y de someterse al proceso de conciliación o intermediación como requisito para poder presentar demandas de ejecuciones hipotecarias, desahucios derivados de alquiler y de ocupaciones sin título legítimo. Lo sorprendente del análisis es que, si bien es parcial, porque solo examina la necesidad del gran tenedor de acreditar la vulnerabilidad de la persona afectada, anula la medida en su conjunto sin tener en cuenta que la medida en su totalidad puede ser adecuada y proporcional.

En este sentido, al centrarse en el requisito de vulnerabilidad, el TC considera que la normativa que regula los procedimientos de desahucio ya incorpora otros mecanismos de coordinación con las administraciones públicas y servicios sociales para conocer la situación de las personas afectadas por el desahucio. Sin embargo, un análisis de la medida en su conjunto habría arrojado que se trata de una medida específica y extraordinaria para los grandes tenedores y cuyo objeto no es conocer la situación de vulnerabilidad, sino prevenir el propio procedimiento de desahucio y permitir que las Administraciones Públicas competentes puedan garantizar una intermediación o conciliación entre dos partes en situaciones marcadamente desiguales. Además, es grave que el fallo del TC no haya tenido en cuenta las

novedades legislativas en la materia. A este respecto, es importante señalar que la *Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia* (LO 1/2025) ha introducido la obligación de acudir a algún medio adecuado de solución de controversias como requisito previo para presentar una demanda civil, por lo que la intermediación prevista en la LDV podía considerarse como un canal específico de solución de controversias.

Atendiendo a la sentencia del TC y las novedades introducidas por la LO 1/2025, están cubiertos por la nueva obligación de acudir a medios adecuados de resolución de controversias aquellos procedimientos de ejecución hipotecario y los desahucios de alquileres, tanto si afectan a grandes como a pequeños tenedores. No obstante, los desahucios que afecten a familias que ocupan viviendas sin título legal suficiente no estarán protegidas por dicha mediación, como si lo estaban a través de la intermediación prevista en la LDV.

Asimismo, a diferencia de esta última, ahora se podrá entender cubierto este requisito a través de la mediación, la conciliación, la opinión neutral de una persona experta independiente, si se formula una oferta vinculante confidencial, e, incluso, si se desarrolla directamente una actividad negociadora entre las partes o entre sus abogados y abogadas (art. 5 LO 1/2025).

Veamos con varios ejemplos prácticos las consecuencias que pueden tener la sentencia en esta cuestión:

- Una entidad bancaria quiere recuperar una vivienda vacía que ocupa desde hace dos años una familia vulnerable, por lo que va a iniciar el procedimiento de desahucio por precario. Con la intermediación prevista anteriormente en la LDV, el gran tenedor debía iniciar un trámite de conciliación y/o intermediación con la administración pública competente y ésta podía buscar fórmulas para prevenir el desahucio, como el pago de la deuda contraída, la formalización de un contrato de alquiler social o la compraventa del inmueble al gran tenedor. Ahora, sin embargo, el desahucio no deberá pasar por ningún trámite de resolución adecuada de conflictos y para evitar la pérdida de la vivienda sin alternativas.
- Unas inquilinas vulnerables han acumulado varios meses de impagos de la renta y el gran tenedor quiere iniciar el procedimiento de desahucio. Anteriormente debía realizar el trámite de intermediación previa, que podía alargarse durante cuatro meses y mediante el cual se podían explorar fórmulas para abonar el pago a través de ayudas u otras fórmulas, facilitando la continuidad del arrendamiento y evitando el inicio de un procedimiento judicial. Actualmente, puede iniciar el procedimiento si, por ejemplo, envía una propuesta vinculante a las inquilinas, es decir, una carta que pueda perdonar la deuda acumulada y añadir el pago de los gastos derivados de la mudanza.
- El contrato de alquiler de unas inquilinas ha acabado y el propietario particular quiere recuperar la posesión de la vivienda a través de la vía judicial. Con anterioridad, el propietario particular no estaba obligada a acudir a la vía de la intermediación, ya que sólo afectaba a grandes tenedores. Ahora deberá demostrar haber acudido a alguno de los medios adecuados de resolución de conflictos.

Como conclusión, todo ello puede abrir la puerta a que grandes tenedores de vivienda puedan iniciar acciones de desahucio sin una acción conciliadora verdadera ni la protección y garantía de una administración pública. A este respecto, es importante recordar que el trámite de la intermediación con grandes tenedores como paso previo a las demandas judiciales que puedan producir lanzamientos fue la apuesta del Gobierno de España para prevenir desahucios ante el rechazo de la propuesta de alquileres sociales obligatorios realizada por los movimientos y entidades sociales<sup>4</sup>, poniendo el foco en la vía extrajudicial y la conciliación de forma preventiva y no llegar a la vía judicial.

La anulación de la intermediación obliga a actuar con urgencia, especialmente atendiendo a que hasta la fecha las administraciones públicas no están garantizando reajustes dignos como establece la Ley<sup>5</sup>. Por ello, deben aprobarse nuevas medidas legales que introduzcan el trámite de intermediación entre el gran tenedor y la administración pública durante el procedimiento de desahucio, así como mejorarse la coordinación entre los juzgados y las administraciones públicas competentes para garantizar que antes de cualquier lanzamiento los juzgados conocen qué tipo de medida específica se va a proveer a las familias afectadas y si éstas son adecuadas para las mismas. Aunque es evidente que tales medidas necesitarán el apoyo de una mayoría parlamentaria en el Congreso, es responsabilidad del “Gobierno de coalición” del PSOE y Sumar impulsarlas, consultando a las “entidades sociales pro derecho a la vivienda” y que acompañan a las familias en riesgo de desahucio.

---

4 En concreto, del Grupo Socialista del Congreso y del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, organismo del Gobierno que asumió la elaboración de la ley: <https://observatoridesc.org/es/comunicado-sobre-aprobacion-ley-vivienda-congreso-diputados>

5 En este sentido, solo un 3% de los desahucios suspendidos por la moratoria de desahucios han tenido como alternativa una adjudicación de vivienda social, tal y como se recoge en el Informe ‘[Impacto de la moratoria de desahucios 2021-2023](#)’ (Observatori DESCA, 2024).

# 4. RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD PENDIENTES

Por último, es importante recordar que existen hasta 6 recursos de inconstitucionalidad pendientes de resolverse ante el TC. En este sentido, los recursos presentados por el Parlamento de Cataluña<sup>6</sup>, el Consejo de las Islas Baleares<sup>7</sup>, la Comunidad de Madrid<sup>8</sup>, la Xunta de Galicia<sup>9</sup> y el Gobierno de Euskadi<sup>10</sup> se dirigen en su mayoría a cuestiones ya analizadas en las anteriores sentencias del TC. Sin embargo, quedan pendientes de análisis por el TC las siguientes cuestiones:

- **La regulación de la figura de la vivienda social incentivada** (art. 17 LDV);
- **Los objetivos en relación con el parque de vivienda destinado a políticas sociales:** la LDV establece que en caso de que las administraciones territoriales competentes no hayan establecido objetivos temporales y metas específicas sobre el parque de vivienda destinado a políticas sociales, en el plazo de 20 años éste deberá representar un 20% respecto al total de hogares que residen en aquellos municipios en los que se hayan declarado zonas de mercado residencial tensionado (DT2<sup>a</sup> LDV);
- **La obligación de acudir a la intermediación para reanudar aquellos procedimientos suspendidos en virtud de la moratoria de desahucios** (RDL 11/2020) y tras su finalización prevista para el próximo 31 de diciembre de 2025 (DT3<sup>a</sup> LDV).

---

6 Véase el [anuncio correspondiente en el BOE](#).

7 Véase la [nota correspondiente en el BOE](#).

8 Véase el [anuncio correspondiente del BOE](#).

9 Véase el [anuncio correspondiente en el BOE](#).

10 Véase el [anuncio correspondiente en el BOE](#).



# 5. CUADRO RESUMEN DE LAS MEDIDAS ANALIZADAS POR EL TC



## Medidas avaladas por el TC

Definición vivienda protegida y vivienda asequible incentivada (arts. 3.f) y g).

Definición de grandes tenedores de vivienda (art. 3.k)

Estatuto básico del ciudadano (art. 8.c)

Obligaciones de grandes tenedores de colaborar y suministrar información en zonas de mercado residencial tensionado (art. 11.e)

Criterios básicos de ordenación urbanística, irreversibilidad reserva mínima de vivienda de protección oficial, y destino del 50% reservas para vivienda sujeta a algún tipo de régimen de protección pública a algún régimen de protección pública del alquiler (art. 15).

Declaración de zonas de mercado residencial tensionado (art. 18)

Criterios específicos de gestión y destino del parque público de vivienda (art. 28 y 29 LDV).

Información mínima en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda (art. 31)

Control de rentas y prórrogas extraordinarias de los contratos de arrendamiento (DF1ª).

Reserva mínima de vivienda protegida en suelo rural y en el suelo urbanizado con actuaciones de reforma o renovación (DF4ª)



## Medidas anuladas por el TC

Criterios generales para las viviendas protegidas como la calificación permanente (arts. 16)

Configuración tipo de viviendas que pueden conformar el parque público de viviendas (art. 27.1 LDV).

Obligación destino multas (art. 27.3 LDV).

Calificación permanente viviendas que no estuvieran calificadas definitivamente (DT1ª)

Obligación de conciliación o intermediación, así como demostración vulnerabilidad y condición de gran tenedor (DF5ª).



OBSERVATORI

**desca**

Drets socials i justícia  
ecològica