

**TRIBUNAL SUPREMO***Sentencia 10/2026, de 14 de enero de 2026**Sala de lo Contencioso administrativo**Rec. n.º 748/2024***SUMARIO:**

**Responsabilidad patrimonial de la administración. Estado legislador. Derecho de propiedad. Limitación de arrendamiento. Inflación.**

Denegada una indemnización, en concepto de responsabilidad patrimonial del Estado legislador, por los daños y perjuicios causados por la limitación de los importes máximos de los alquileres recogida el Real Decreto-Ley 6/2022 así como en sus dos prórrogas.

Los recurrentes consideraban que la medida tenía un contenido expropiatorio, al limitar el importe máximo de la actualización de la renta, para todos los contratos vigentes a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-Ley y que también vulneraba el artículo 33.3 de la Constitución, que establece que nadie podrá ser privado de sus bienes.

La sentencia avala la limitación de la actualización de la renta de los contratos de arrendamiento para uso de vivienda, con motivo de la variación del IPC, que se incluyó en el Real Decreto-Ley, que aprobó medidas urgentes para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania, así como a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad.

El tribunal considera que dicha limitación, que buscaba atajar el proceso inflacionista y proteger a los arrendatarios vulnerables, no supuso una privación del derecho de propiedad ni vulneró su contenido esencial, recordando que la variación anual del Índice de Precios al Consumo había alcanzado en el mes de febrero de 2022 el 7,6 %, lo que constituía el valor máximo de los últimos 35 años, dato que ponía de manifiesto que el IPC había dejado de ser una referencia adecuada para la aplicación de las actualizaciones anuales de los contratos de arrendamiento. Indica que para que se aplique la garantía del artículo 33.3 de la Constitución es necesario que concorra una privación singular característica de toda expropiación, es decir, el vaciamiento o ablación de un derecho o interés, "siendo distintas de esta privación singular las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido del derecho, que respeten su contenido esencial, siendo en este caso los límites establecidos en la renta, razonables, proporcionados y motivados debidamente.

**PONENTE:** FRANCISCO JAVIER PUEYO CALLEJA

Magistrados:

CARLOS LESMES SERRANO

FERNANDO ROMAN GARCIA

JOSE LUIS QUESADA VAREA

MARIA CONSUELO URIS LLORET

FRANCISCO JAVIER PUEYO CALLEJA

**TRIBUNAL SUPREMO****Sala de lo Contencioso-Administrativo****Sección Quinta****Sentencia núm. 10/2026**

Fecha de sentencia: 14/01/2026

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/a)

Número del procedimiento: 748/2024

**Síguenos en...**

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 13/01/2026

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Javier Pueyo Calleja

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

Transcrito por: CGR

Nota:

REC.ORDINARIO(c/a) núm.: 748/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Javier Pueyo Calleja

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Quinta**

#### **Sentencia núm. 10/2026**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Fernando Román García

D. Jose Luis Quesada Varea

D.<sup>a</sup> María Consuelo Uris Lloret

D. Francisco Javier Pueyo Calleja

En Madrid, a 14 de enero de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo número 748/2024, interpuesto por el procurador D. Ignacio López Chocarro en nombre y representación de SOCIETAT DE ARRENDAMENTS 2007 NN, S.L.U., bajo la dirección letrada de D. Alfonso López López, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de octubre de 2024 por el que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado legislador formulada en relación con la aplicación del artículo 46 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, así como sus posteriores prórrogas, por los daños y perjuicios causados como consecuencia de la limitación de la actualización de la renta de los contratos de arrendamiento para uso de vivienda.

Ha sido parte recurrida la Administración General del Estado, representada y defendida por la Abogacía del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Francisco Javier Pueyo Calleja.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-**Mediante escrito presentado el 23 de diciembre de 2024 la representación procesal del recurrente interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de octubre de 2024 por el que se resuelve la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado legislador formulada en relación con la aplicación del artículo 46 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y

Síguenos en...



sociales de la guerra en Ucrania, así como sus posteriores prórrogas acordadas por el Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, y el Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre.

Por diligencia de ordenación de esta Sala y Sección de fecha 13 de enero de 2025 se tuvo por interpuesto recurso y se ordenó la reclamación del expediente administrativo.

**SEGUNDO.-**Recibido el expediente administrativo, se confirió traslado del mismo a la parte recurrente para que formalizara escrito de demanda, lo que verificó en tiempo y forma mediante escrito presentado en fecha 31 de marzo de 2025, en el que, tras hacer las alegaciones que estimó oportunas, terminó suplicando:

«[...] teniendo por presentado este escrito, junto con los documentos que se acompañan, y admitiéndolo, se sirva tener por formalizada la DEMANDA frente al acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de octubre de 2024, por el que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial, por importe de 631.495,20 €, formulada por mi representada, por los daños y perjuicios causados como consecuencia de la limitación de la actualización de la renta de los contratos de arrendamiento para uso de vivienda que han sido impuestas por el artículo 46 del Real Decreto 6/2022, de 29 de marzo (por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del plan nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania), y sus posteriores prórrogas acordadas por el Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio (por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma), y por el Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre (de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de la Palma y otras situaciones de vulnerabilidad), y en su virtud, previos los trámites de ley, dicte en su día sentencia por la que, estimando el presente recurso contencioso:

i) Anule el acuerdo impugnado.

ii) Declare la existencia de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador al ser la limitación de actualización de la renta de los contratos de arrendamiento de vivienda que los citados Reales Decretos Leyes imponen una medida de contenido materialmente expropiatorio, o subsidiariamente, previo el planteamiento (que se solicita por medio de otrosí) de una cuestión de inconstitucionalidad contra los Reales Decretos Leyes 6/2022, de 29 de marzo, 11/2022, de 25 de junio, y 20/2022, de 27 de diciembre, declare la existencia de dicha responsabilidad patrimonial del Estado legislador ex art. 32, apartados 3 y 4 de la Ley 40/2015.

Y iii), condene a la Administración demandada a indemnizar a mi representada en la cantidad de 631.495,20 €, más los intereses legales correspondientes.

Con lo demás que en derecho proceda.»

Asimismo, solicita expresamente el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad en los siguientes términos:

«[...] **PRIMER OTROSI DIGO**, que conforme a lo razonado en los fundamentos jurídicos de esta demanda, es necesario que, en el momento procesal oportuno, se plantee una cuestión de inconstitucionalidad (ex arts. 163 de la Constitución, 35 y ss. de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional -LOTIC, y art. 5 de la Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial -LOPJ) sobre el Real Decreto-Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania, el Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, y el Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre.

Concretamente, dicha cuestión se fundamentaría en la posible vulneración, por parte de los citados Reales Decretos Leyes, de los artículos 33,3, 86.1 y 9.3 de la CE, de conformidad con la fundamentación jurídica contenida en el cuerpo del presente escrito de demanda.

**SUPlico A LA SALA** que tenga por realizadas las anteriores manifestaciones y se sirva, en el momento procesal oportuno y previa audiencia de las partes conforme establece el art. 35.2 LOTC, plantear la cuestión de inconstitucionalidad interesada.»

**TERCERO.**-La Abogacía del Estado, en la representación que ostenta de la Administración General del Estado, contestó a la demanda por escrito presentado el 8 de mayo de 2025, en el que tras fijar los puntos de hecho y de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala:

«[...] que se dicte sentencia acordando la íntegra desestimación del recurso con expresa condena en costas la demanda».

**CUARTO.**-Mediante decreto de fecha 13 de mayo de 2025 quedó fijada la cuantía del presente recurso en 631.495,20 euros.

**QUINTO.**-Siguieron las actuaciones el cauce establecido en la legislación procesal, y tras resolver sobre prueba y presentadas conclusiones por las partes, quedaron los autos pendientes de señalamiento para votación y fallo.

**SEXTO.**-Por providencia de 16 de diciembre de 2025 se señaló para votación y fallo del presente recurso el día 13 de enero de 2026, en que tuvo lugar.

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

##### **PRIMERO.- Objeto del presente recurso contencioso-administrativo.**

Se impugna en este recurso el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de octubre de 2024 por el que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado legislador formulada en relación con la aplicación del artículo 46 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, así como sus posteriores prórrogas acordadas por el Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, y el Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, y ello por los daños y perjuicios causados como consecuencia de la limitación de la actualización de la renta de los contratos de arrendamiento para uso de vivienda.

##### **SEGUNDO.- Alegaciones y pretensiones de la parte actora.**

En su escrito de demanda, la parte actora alega -en esencia- la improcedencia de la resolución recurrida con base en los siguientes fundamentos:

«[...] el Real Decreto Ley 6/2022, aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2022, limitando el importe máximo de la actualización de la renta, para todos los contratos que estuvieran vigentes en dicha fecha de entrada en vigor del Real Decreto Ley, a la variación del índice de Garantía de Competitividad (en adelante IGC).

Lo que produjo una drástica reducción del importe de las rentas actualizadas al tratarse de un índice muy inferior al que resultaba de aplicar el IPC libremente pactado con anterioridad por las partes en dichos contratos de arrendamiento, pues según lo dispuesto en la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española que regula dicho IGC, el mismo no puede exceder nunca del tope máximo del 2 %. [...].

**PRIMERO.**- La limitación de la actualización de la renta de los contratos de arrendamiento en vigor constituye una medida de naturaleza claramente expropiatoria que, de conformidad con la jurisprudencia del TS, constituye un supuesto de responsabilidad del Estado legislador que da derecho a indemnización de los daños causados por dicha privación. [...]

SEGUNDO.- La procedencia, asimismo, de la responsabilidad patrimonial reclamada ex art. 32, apartados 3 y 4, de la Ley 40/2015, dada la manifiesta inconstitucionalidad de la medida impuesta por los Reales Decretos Leyes 6/2022, 11/2022 y 20/2022.

1. Si bien el carácter expropiatorio de la limitación a la actualización de la renta impuesta por los citados Reales Decretos Leyes es suficiente para apreciar la existencia de la responsabilidad patrimonial reclamada conforme a lo expuesto en el fundamento de derecho anterior, concurre también otro de los supuestos en los que se reconoce asimismo la responsabilidad del estado legislador, como es el de la inconstitucionalidad de la norma cuestionada.

Así, en efecto, dicha inconstitucionalidad es clara atendiendo a los siguientes motivos:

i. Por vulnerar el art. 33.3 CE ("Nadie puede 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"). Toda vez que como se ha explicado en el fundamento de derecho anterior, se está privando a mi mandante del derecho ya adquirido sin mediar para ello la correspondiente indemnización, que exige expresamente dicho precepto constitucional.

ii. Por vulnerar el art. 86.1 de la CE, al infringir los límites materiales que afectan al decreto ley.

iii. Los Reales Decretos leyes que nos ocupan han vulnerado igualmente los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos ( art. 9.3 CE).

iv. En fin, no concurre el requisito de extraordinaria y urgente necesidad que exige el art. 86.1 CE, especialmente por lo que se refiere al Real Decreto Ley 20/2022 de 27 de diciembre, por el que se prorroga la medida hasta el 31 de diciembre de 2023. [...]

TERCERO.- El cumplimiento de los requisitos formales de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador.

Una vez acreditado en los fundamentos anteriores que concurren dos de los supuestos que dan lugar a la responsabilidad del Estado legislador (el tratarse de un acto legislativo de contenido materialmente expropiatorio y el tratarse de unas normas incursas, claramente, en inconstitucionalidad), permitiendo la apreciación de cualquiera de ellos la estimación de la reclamación formulada, pasamos a analizar el cumplimiento de los restantes requisitos que se exigen en materia de responsabilidad patrimonial: [...]

En definitiva, por todo lo expuesto, es claro que concurren todos los requisitos establecidos legal y jurisprudencialmente para apreciar la existencia de la responsabilidad patrimonial por Estado legislador, ex art. 32.2 de la ley 40/2015. Y ello tanto por encontrarnos ante actos legislativos de claro contenido expropiatorio como, en todo caso, por la manifiesta inconstitucionalidad de la limitación de rentas impuesta por los citados Reales Decretos Leyes.»

### **TERCERO.- Alegación de la parte demandada.**

El Abogado del Estado considera inviable la pretensión de la actora con los fundamentos expresados en su contestación que, en síntesis, señala:

«[...] PRIMERO. De la inexistencia de responsabilidad patrimonial del Estado Legislador. De la antijuridicidad de la lesión.

Nos encontramos ante una norma, el Real Decreto- Ley 6/2022 (y sus prórrogas) justificada suficientemente en su preámbulo, que adopta medidas legislativas justificadas en el ámbito de contratos de arrendamiento y que se imponen con carácter general y por igual a todos los arrendadores y se proyecta sobre el conjunto de los ciudadanos. Los

afectados por la norma tienen por tanto, el deber jurídico de soportar la aplicación de la misma. [...]

SEGUNDO. De la inexistencia de norma inconstitucional.

Es presupuesto para que prospere la pretensión de responsabilidad patrimonial con fundamento en este apartado, la existencia de una previa declaración de inconstitucionalidad de la ley que se aplica, presupuesto éste que no concurre en el caso.

Debe concurrir siempre la previa declaración de inconstitucionalidad, sin que pueda ser obviado este requisito como afirma la parte actora, siendo así que la jurisprudencia ha matizado el requisito de impugnación previa a la declaración de inconstitucionalidad, pero en ningún caso la declaración de inconstitucionalidad.

En este sentido y como recuerda la Sala a la que tenemos el honor de dirigirnos en sentencias tales como la STS núm. 1422/2020 de 29 de octubre [...]

En el supuesto que nos ocupa, no existe la previa declaración de inconstitucionalidad de las normas cuestionadas por lo que procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial ex. artículo 32.4 de la LRJSP.

TERCERO. De la inexistente vulneración de los artículos 33.3, 9.3 y 86.1 CE. Improcedente planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

Sostiene la recurrente que los Reales Decretos Leyes impugnados, contravienen el artículo 33.3 de la CE al constituir una expropiación forzosa de la facultad del arrendador de pactar la actualización de la renta que libremente convenga con el arrendatario.

En réplica diremos que no nos encontramos ante un caso de expropiación forzosa dado que ésta se define como una privación singular de un derecho o interés patrimonial sin que en el supuesto que nos ocupa concorra esta singularidad siendo así que el real Decreto Ley impugnado (y sus consiguientes prórrogas) se limitan a delimitar las facultades que corresponden al arrendador en un arrendamiento para uso de vivienda. [...].».

Interesa que se dicte sentencia desestimatoria.

#### **CUARTO.- Sobre el fundamento de la pretensión articulada por el demandante.**

**4.1.-**El demandante fundamenta su pretensión de responsabilidad patrimonial, ex artículo 32, apartados 3 y 4, de la Ley 40/2015, en un doble fundamento: primero la naturaleza expropiatoria de la limitación de la actualización de renta de los contratos de arrendamiento en vigor que prevén los RD Leyes 6/2022, 11/2022 y 20/2022; y segundo la manifiesta inconstitucionalidad de la medida de limitación de rentas contenido en los mencionados RD Leyes.

**4.2.-**Como expresa en el fundamento TERCERO de su demanda, una vez acreditados, en su sentir, cualquiera de los fundamentos anteriores, también entiende que se cumplen los requisitos legales en materia de responsabilidad patrimonial del artículo 32.3 y . 4 de la Ley 40/2015.

#### **QUINTO.- Sobre el carácter expropiatorio de la limitación de la actualización de renta de los contratos de arrendamiento en vigor que prevén los RD Leyes 6/2022, 11/2022 y 20/2022.**

**5.1.-**Como primer fundamento de la responsabilidad patrimonial de Estado-legislador en la que se basa la demanda se señala el carácter expropiatorio de la limitación de la actualización de renta de los contratos de arrendamiento en vigor que prevén los RD Leyes 6/2022, 11/2022 y 20/2022.

Se invoca el artículo 1 de la Ley de Expropiación Forzosa, que establece que por expropiación forzosa ha de entenderse cualquier forma de privación singular de la



propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueren las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio.

**5.2.-**El mecanismo de la expropiación forzosa, como mecanismo establecido para la compensación de los daños causados por la adopción de medidas expropiatorias, tiene un mismo origen indemnizatorio, como la responsabilidad patrimonial, pero obedece a supuestos distintos: los ablatorios de derechos; y también a un mecanismo y requisitos legales diferentes: los establecidos en la LEF y su justiprecio.

No hay expropiación forzosa sin privación singular, entendida ésta como sacrificio especial impuesto deliberadamente a uno o varios sujetos en sus bienes, derechos o intereses, de forma directa por causa de utilidad pública o interés social. Cuando estamos en presencia de limitaciones o regulaciones generales (aun restrictivas) del contenido de un derecho, cuando se configura *ex novo* bien se modifica partiendo de una situación normativa general anterior, no se puede sostener que se produzca una privación singular en el sentido expresado por la Ley de Expropiación Forzosa, lo que exigiría un vaciamiento del contenido esencial del derecho: en el caso de la renta del alquiler un vaciamiento del contenido económico, esencial y sustantivo, que implicara la privación esencial de la utilidad económica de la propiedad.

Pues bien, en el presente supuesto debemos señalar que no nos encontramos ante un caso de expropiación forzosa dado que la regulación normativa contenida en los RD Leyes de referencia (en aspecto aquí impugnado) no supone una privación *singular* de un derecho o interés patrimonial en los términos que hemos referido, siendo así que el Real Decreto-ley impugnado (y sus consiguientes prórrogas) se limitan a delimitar las facultades (de un derecho) que corresponden al arrendador en un arrendamiento para uso de vivienda. (en este sentido, STC 204/2004, de 18 de noviembre).

**5.3.-**Así no puede afirmarse que la regulación general realizada del arrendamiento para uso de vivienda realizado en el RD-ley 6/2022 (y sus prórrogas) transgreda el contenido esencial del derecho de propiedad, no afectando por ende al alegado artículo 33.3 CE.

En este sentido, el establecimiento de una limitación a la autonomía de las partes para actualizar el importe de la renta no afecta al contenido esencial del derecho al no alterarlo hasta hacerlo irreconocible, lo cual solo tendría lugar, como ya se ha apuntado, si se suprimiera esencialmente la utilidad económica del negocio arrendatario que es la obtención de una renta (en este sentido la STC 89/1994, de 17 de marzo, y en la misma línea de principio, aunque para supuesto diferente, la STC 26/2025, de 29 de enero, de 2025, sobre la ley estatal 12/2023 por el derecho a la vivienda que declara la constitucionalidad de los límites legales a los precios de alquiler).

**5.4.-**Sobre la afectación del contenido esencial del derecho de propiedad a la luz de la jurisprudencia el TC. De acuerdo con la jurisprudencia del TC, la naturaleza del derecho a la propiedad privada exige poner en estrecha conexión los tres apartados del artículo 33 de la Constitución, que revelan un derecho reconocido desde una vertiente institucional y otra individual, y que se configura y protege como un haz de facultades individuales sobre los bienes, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de obligaciones impuestas por la función social a la que se sujeta.

a) De esta forma, corresponde al legislador delimitar el derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes, respetando siempre el contenido esencial del derecho ( STC 37/1987).

Para el TC la determinación del contenido esencial de un derecho viene marcada en cada caso por el elenco de facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible y sin las cuales se desnaturaliza.

En el caso del derecho de propiedad privada, hay que tener en cuenta que la referencia a su función social, contenida en el artículo 33.2 de la Constitución, constituye un elemento estructural de la definición misma del derecho, que se convierte en factor determinante de la delimitación legal de su contenido. Así lo establece la jurisprudencia constitucional de manera sostenida desde la STC 11/1981, FJ 10, y STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2.

Por ello, la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho individual que en este subyace, sino que debe incluir la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo ( STC 89/1994, FJ 5).

b) De acuerdo con esta perspectiva constitucional debe aceptarse la incorporación de exigencias sociales al contenido del derecho de propiedad privada, lo que se traduce en la previsión legal de intervenciones públicas en la esfera de las facultades y responsabilidades del propietario. Ello implica que deba ser rechazada la idea absoluta de que la previsión legal de restricciones a las facultades de uso, disfrute, y disposición o incluso la imposición de deberes positivos al propietario hagan irreconocible el derecho de propiedad ( STC 37/1987, FJ 2).

Como señala la STC 227/1988, de 29 de noviembre, las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido de un derecho de propiedad que, sin privar singularmente del mismo a sus titulares, constituyen una configuración *ex novomodificativa* de la situación normativa anterior, aunque impliquen una reforma restrictiva del derecho o la limitación de algunas de sus facultades, no están prohibidas por la Constitución ni dan lugar por sí solas a una compensación indemnizatoria. Pero añade que la fijación del contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que en cada derecho patrimonial subyace, sino que debe incluir igualmente la dimensión supraindividual o social integrante del derecho mismo ( STC 227/1988, FJ 11).

c) En suma, para que se aplique la garantía del artículo 33.3 de la Constitución es necesario que concurra una privación singular característica de toda expropiación, es decir, el vaciamiento o ablación de un derecho o interés, siendo distintas de esta privación singular las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido del derecho, que respeten su contenido esencial ( STC 204/2004, FJ 5).

d) De acuerdo con esta doctrina constitucional, y con el fin de combatir el contexto inflacionario en materia de vivienda así como proteger a los arrendatarios, el legislador puede limitar la actualización anual de la renta de los contratos de arrendamiento de vivienda de forma que, en defecto de acuerdo entre las partes, no pueda superar determinados límites razonables y razonados (como así es el caso).

e) La introducción de la reforma debatida en el derecho de propiedad de los arrendadores de bienes inmuebles, que limita las facultades de sus titulares en cuanto a la actualización anual de la renta arrendaticia, no es, *per se*, contraria a la Constitución ni da lugar a una compensación indemnizatoria, al no infringirse el artículo 33.3 de la CE, en tanto que no supone una privación del derecho de propiedad ni vulnera su contenido esencial, siendo los límites establecidos, en el caso que nos ocupa, razonables, proporcionados y motivados debidamente ( SSTC 204/2004, FJ 4, y 112/2006, FJ 10).

**5.5.-** Por todo lo expuesto, debemos negar el carácter expropiatorio de la limitación de la actualización de renta de los contratos de arrendamiento en vigor que prevén los RD Leyes 6/2022, 11/2022 y 20/2022, lo que determina la desestimación de este motivo.

**SEXTO.- Sobre la alegada manifiesta inconstitucionalidad de la medida de limitación de rentas contenida en los RD Leyes 6/2022, 11/2022 y 20/2022.**



**6.1.-** Como segundo fundamento de la responsabilidad patrimonial de Estado-legislador en la que se basa la demanda se señala la inconstitucionalidad de la normativa que regula la limitación de la actualización de renta de los contratos de arrendamiento en vigor que prevén los RD Leyes 6/2022, 11/2022 y 20/2022, con expresa invocación de los artículos 33.3, 86.1 y 9.3 de la CE (y congruente y correlativamente se solicita expresamente a este Tribunal el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad).

**6.2.-** En primer lugar opone el Abogado del Estado el incumplimiento en este caso del artículo 32.4 de la Ley 40/2015 por cuanto que el demandante no ha obtenido *«una sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que hubiera alegado la inconstitucionalidad posteriormente declarada»*. Es más, añade que en el presente caso no existe la previa declaración de inconstitucionalidad de las normas que sirven de base a la acción de responsabilidad patrimonial precisando en su contestación que *«[...] es presupuesto para que prospere la pretensión de responsabilidad patrimonial con fundamento en este apartado, la existencia de una previa declaración de inconstitucionalidad de la ley que se aplica, presupuesto éste que no concurre en el caso. Debe concurrir siempre la previa declaración de inconstitucionalidad, sin que pueda ser obviado este requisito[....] En el supuesto que nos ocupa, no existe la previa declaración de inconstitucionalidad de las normas cuestionadas por lo que procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial ex. artículo 32.4 de la LRJSP .»*

Debemos rechazar este motivo de oposición por las siguientes razones:

a) En los RD Leyes a los que se atribuyen los daños reclamados, nos encontramos ante lo que se denominan «leyes autoaplicativas». Las leyes autoaplicativas son, en síntesis, aquellas leyes que tienen una aplicación directa, en las que no hay una actividad administrativa intermedia entre la norma y sus efectos (aquí pretendidamente lesivos) a los ciudadanos.

b) Pues bien, en el caso el demandante no tiene acción, como es sabido, ante el TC para recurrir directamente los RD Leyes a los que se imputa la lesión. En el caso tampoco existen actos de aplicación administrativa de los RD Leyes por lo que tampoco le es posible impugnar acto administrativo alguno ante la Jurisdicción Contenciosa ni por ende conseguir sentencia desestimatoria con fundamento en la inconstitucionalidad de la regulación normativa, ni siquiera la posibilidad de solicitar previamente en el seno de un recurso judicial el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad.

c) Por tanto, la aplicación literal de los artículos 32.3 y 32.4 Ley 40/2015 en el planteamiento del Abogado del Estado nos llevaría a exigir un requisito literalmente insalvable de imposible cumplimiento por el interesado y, por ende, concluir la desestimación de las pretensiones así fundadas; pero debemos rechazar tal conclusión, que supondría admitir ámbitos de inmunidad de los poderes públicos en contra de los principios constitucionales de los artículos 9.3, 106.2 y 24.1 de la CE que imponen la responsabilidad general de los poderes públicos y su efectiva canalización por las vías legales, entre otras la Responsabilidad Patrimonial.

d) En este sentido, ya nuestra Jurisprudencia en STS 27-10-2020, entre otras, ha reinterpretado el requisito del artículo 32.4 permitiendo una acción de responsabilidad patrimonial directa (sin la existencia de acto administrativo aplicativo alguno) en el supuesto derivado de la declaración de inconstitucionalidad de las leyes autoaplicativas favorables (generadoras de un derecho) en base al principio de confianza legítima (se trataba de derechos de cobro en el sector gasista); y asimismo ha flexibilizado el requisito de la impugnación previa a la declaración de inconstitucionalidad en la STS 1422/2020 de 29 de octubre, permitiendo *«[...] todas aquellas formas de impugnación de dicha actuación que, de una parte, pongan de manifiesto la disconformidad del interesado con la misma cuestionando su constitucionalidad y, de otra, den lugar al control jurisdiccional plasmado en*

*una sentencia firme en la que se valore la constitucionalidad de la norma que después es objeto de pronunciamiento por el Tribunal Constitucional [...]».*

e) En esta misma línea debe permitirse también que el interesado, ante leyes autoaplicativas como las que nos ocupan, pueda instar directamente la acción de responsabilidad patrimonial y fundamentar (primera y única vez que puede hacerlo) su acción en la, en su sentir, inconstitucionalidad de la normativa a la que imputa los daños solicitando ante el tribunal contencioso que conozca de su acción el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad ante el TC, para que, en el caso de planteamiento y de su eventual declaración de inconstitucionalidad por el TC, se proceda posteriormente a la apreciación judicial, sobre esa inconstitucionalidad entonces ya declarada, de los requisitos de la acción de responsabilidad patrimonial instada ante la jurisdicción contenciosa.

f) Esta interpretación de los requisitos legales viene exigida por los propios principios constitucionales de los artículos 9.3 y 106.2 CE, que prevén la responsabilidad de los poderes públicos y del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24.1 de la CE.

Y así la exigencia de unos requisitos que hagan imposible el ejercicio de una acción judicial de responsabilidad de los poderes públicos supondría una vulneración frontal de los principios constitucionales reseñados. Esta tutela judicial efectiva (así como el principio de efectividad en el ámbito del Derecho Europeo) supone y exige que los derechos subjetivos de los ciudadanos deben poder ser ejercidos en condiciones que garanticen su plena y eficaz realización ante los Tribunales.

**6.3.-**Entrando ya en las concretas infracciones constitucionales que se invocan en la demanda, se alega en primer lugar la vulneración del artículo 33.3 de la CE. Debemos rechazar esta alegación.

a) A la vulneración del artículo 33.3 CE y a la afectación del contenido esencial del derecho de propiedad nos hemos referido ya en el Fundamento de Derecho QUINTO de esta Sentencia, al que nos remitimos.

b) Únicamente hay que añadir aquí que la delimitación temporal del derecho de propiedad que realizan los RD Leyes referidos se realiza con una finalidad tuitiva de intereses que se consideran necesitados de una especial protección: concretamente los de los arrendatarios vulnerables económicamente ante la situación del mercado inmobiliario. Responde así a la función social de la propiedad inmobiliaria, sin vulneración constitucional, que el legislador establezca una limitación de esa propiedad que, sin suponer su vaciamiento o una absoluta desconfiguración esencial, pueda contribuir a satisfacer un derecho constitucionalmente proclamado ( STC 89/1994, FJ 5).

**6.4.-**A nuestro juicio tampoco se aprecia vulneración alguna del invocado artículo 86.1 CE que se alega en segundo lugar:

a) No se infringen los límites materiales del decreto-ley por cuanto que, como queda dicho, la normativa discutida no afecta al contenido esencial de la propiedad. Y, por estos mismos fundamentos últimos, tampoco resulta vulnerado el simplemente enunciado por el demandante principio de libertad de empresa del artículo 38 CE toda vez que, además, estamos ante una medida que no restringe en sí la actividad económica, pues su objetivo es simplemente implementar, a través de una limitación de la naturaleza que ya se ha expuesto, un esfuerzo económico a un determinado colectivo (el de los arrendadores), en provecho de otro (el de los arrendatarios).

b) Asimismo, consta, en principio, justificada debidamente la extraordinaria y urgente necesidad que determinó el Real Decreto-ley 6/2022 y sus prórrogas. Baste para ello leer sus preámbulos, en donde se expone de manera objetiva y con referencias fácticas acreditadas y concretas la justificación de su adopción y contenido. Cada una de estas

normas justifican su adopción, dado el extraordinario incremento del IPC motivado por los efectos de la guerra de Ucrania.

c) En el preámbulo del Real Decreto-ley 20/2022 el Gobierno razona que, como consecuencia de la guerra contra Ucrania iniciada por Rusia, la variación anual del Índice de Precios al Consumo había alcanzado en el mes de febrero de 2022 el 7,6 %, lo que constituía el valor máximo de los últimos 35 años. Este dato, ya entonces, ponía de manifiesto que el Índice de Precios al Consumo había dejado de ser una referencia adecuada para la aplicación de las actualizaciones anuales los contratos de arrendamiento de vivienda. En julio de 2022 la variación del referido índice llegó a alcanzar un 10,8 %.

d) En este contexto, los mecanismos introducidos buscaban atajar el proceso inflacionista, así como facilitar y limitar los costes económicos y sociales en el ámbito del arrendamiento de vivienda. Al proteger a los arrendatarios frente a un contexto inflacionario se perseguía un fin con amparo constitucional y, al hacerlo, no vacían de contenido los derechos y facultades de los propietarios, que resultan limitados de manera proporcionada, como ya hemos expuesto profusamente.

**6.5.-**Y por último tampoco se vulneran, a nuestro juicio, los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del artículo 9.3 CE.

Tratándose de una medida de delimitación o regulación general del contenido de un derecho en todo caso temporal, proporcionada y justificada en los términos ya expuestos, no podemos hablar, como alega el demandante, de inseguridad jurídica ni de arbitrariedad de los poderes públicos.

**6.6.-**Por todo lo expuesto, debemos rechazar la alegada inconstitucionalidad (y por ende el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad solicitada por el demandante) de la regulación normativa relativa a los límites de la actualización de renta de los contratos de arrendamiento en vigor que prevén los RD Leyes 6/2022, 11/2022 y 20/2022, lo que determina la desestimación también de este motivo.

### **SÉPTIMO.- Conclusiones y costas.**

**7.1.-**Desestimados los anteriores fundamentos de la pretensión aquí ejecutada, deben también desestimarse *ex radice* el resto de alegaciones realizadas en la demanda pues, rechazados aquellos fundamentos, estas caen por su base.

**7.2.-**Así, a la vista de lo razonado en los precedentes Fundamentos, procede desestimar el presente recurso, así como confirmar el Acuerdo impugnado por ser conforme a Derecho.

**7.3.-**Y, en consecuencia, dada la desestimación del recurso contencioso y conforme a lo previsto en el art. 139 de la LJCA, procede imponer las costas a la parte recurrente, al no apreciarse serias dudas de hecho o de derecho que pudieran excluirlas. No obstante, haciendo uso de la facultad de moderación prevista en el apartado 4 de dicho precepto, disponemos que dicha imposición solo alcance, por todos los conceptos acreditados por la parte demandada, a la cantidad máxima de 4.000 euros, más el IVA si procediere, a la vista de la índole del asunto, la cuantía litigiosa y las actuaciones procesales desarrolladas.

### **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

**Primero.-**Desestimar el recurso contencioso administrativo núm. 748/2024 interpuesto por el procurador D. Ignacio López Chocarro en nombre y representación de SOCIETAT DE ARRENDAMENTS 2007 NN S.L.U, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de octubre de 2024 por el que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado legislador formulada en relación con la aplicación del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, así como

sus posteriores prórrogas, por los daños y perjuicios causados como consecuencia de la limitación de la actualización de la renta de los contratos de arrendamiento para uso de vivienda.

**Segundo.**-Confirmar el Acuerdo del Consejo de Ministros impugnado por ser conforme a Derecho.

**Tercero.**-Imponer las costas a la parte recurrente en los términos indicados en el último Fundamento de esta sentencia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ).