

Asunto C-674/23**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

13 de noviembre de 2023

Órgano jurisdiccional remitente:

Ustavno sodišče Republike Slovenije (Tribunal Constitucional, Eslovenia)

Fecha de la resolución de remisión:

26 de octubre de 2023

Partes solicitantes y parte demandante:

AEON NEPREMIČNINE, d.o.o.

AGENCIA d.o.o.

AGENCIJA KATJA d.o.o.

y otros

STAN nepremičnine d.o.o.

Državni svet Republike Slovenije (Consejo Nacional de la República de Eslovenia)

Otra parte en el procedimiento:

Državni zbor Republike Slovenije (Asamblea Nacional de la República de Eslovenia)

Objeto del procedimiento principal

Solicitudes de particulares y demanda del Državni svet [Consejo Nacional] para la incoación del procedimiento de control de constitucionalidad de la Zakon o nepremičninskem posredovanju (Ley en materia de intermediación inmobiliaria; en lo sucesivo, «ZNPosr»), que limita la remuneración máxima permitida por la actividad de intermediación inmobiliaria en el ámbito de la adquisición, venta o

arrendamiento de bienes inmuebles; Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; respeto de la vida privada y familiar, libertad de iniciativa económica, protección de los consumidores; Directiva 2006/123, tarifas mínimas o máximas que el prestador de servicios debe respetar.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Interpretación del Derecho de la Unión, artículo 267 TFUE

Cuestiones prejudiciales

(1) ¿Deben interpretarse los artículos 7, 16 y 38 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en relación con lo dispuesto en el artículo 15 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, en el sentido de que se oponen a una normativa de un Estado miembro de la Unión Europea, en virtud de la cual la remuneración máxima permitida por la intermediación inmobiliaria en el ámbito de la adquisición o venta de un mismo inmueble no puede superar el 4 % del precio contractual, cuando la intermediación tenga por objeto la adquisición o venta de un edificio unifamiliar, un apartamento o una unidad de vivienda cuyo adquirente sea una persona física?

(2) ¿Deben interpretarse los artículos 7, 16 y 38 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en relación con lo dispuesto en el artículo 15 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, en el sentido de que se oponen a una normativa de un Estado miembro de la Unión Europea, en virtud de la cual la remuneración máxima permitida por la intermediación en un contrato de arrendamiento de un mismo inmueble no puede superar el 4 % de la cantidad resultante de multiplicar el importe de la renta mensual de alquiler por el número de meses durante los cuales se arrienda el inmueble, sin que pueda exceder en ningún caso del importe de una renta mensual de alquiler, cuando la intermediación tenga por objeto el arrendamiento de un edificio unifamiliar, un apartamento o una unidad de vivienda cuyo arrendatario sea una persona física?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), artículos 7, 16 y 38

Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (en lo sucesivo, «Directiva de servicios»), artículo 15

Disposiciones del Derecho nacional invocadas

Constitución de la República de Eslovenia (en lo sucesivo, «Constitución»)

En el artículo 74 se establece, en particular, la libertad de iniciativa económica. De conformidad con el artículo 78 de la Constitución, el Estado creará las oportunidades para que los ciudadanos puedan obtener una vivienda adecuada.

Zakon o nepremičninskem posredovanju [Ley en materia de intermediación inmobiliaria] (ZNPosr)

El artículo 5 de la ZNPosr, titulado «Remuneración máxima permitida por la intermediación», dispone:

«(1) En caso de adquisición o venta, la remuneración máxima permitida por la intermediación no podrá superar, para un mismo bien inmueble, el 4 % del precio contractual; sin embargo, no se aplicará esta limitación cuando el valor contractual del inmueble sea inferior a 10 000 euros.

(2) En el caso de un contrato de arrendamiento, la remuneración máxima permitida por la intermediación no podrá superar, para un mismo bien inmueble, el 4 % del valor contractual; sin embargo, dicha remuneración no podrá ser superior al importe de la renta mensual de alquiler ni inferior a 150 euros. El valor contractual al que se refiere la frase anterior será igual al resultado de multiplicar el importe de la renta mensual de alquiler por el número de meses durante los cuales se arrienda el inmueble.

(3) La empresa inmobiliaria únicamente podrá facturar la remuneración de la intermediación al mandante en virtud de un contrato de intermediación en el comercio de inmuebles.

(4) Serán nulos los contratos de intermediación que vulneren lo dispuesto en los apartados 1, 2 y 3 del presente artículo.

(5) Cualquier estipulación de un contrato de venta, arrendamiento, adquisición o de otro contrato [...] relativo a un determinado bien inmueble que vulnere lo dispuesto en los apartados 1, 2 y 3 del presente artículo será nula.

[...]».

Breve exposición de los hechos del litigio y del procedimiento principal

- 1 Ante el Ustavno sodišče [Tribunal Constitucional] se han presentado dos solicitudes de particulares y una demanda del Državni svet para la incoación de un procedimiento de control de la constitucionalidad de la ZNPosr, la cual, en la parte pertinente a efectos de la presente resolución de remisión, fija un límite a la remuneración máxima permitida por intermediar en la adquisición, la venta o el

arrendamiento de un inmueble. En el marco del procedimiento iniciado a instancia de parte, el Ustavno sodišče realiza una apreciación abstracta de la citada Ley.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 2 Han presentado una solicitud de control de la constitucionalidad determinadas sociedades mercantiles (inmobiliarias) o empresarios individuales, cuya actividad económica consiste en prestar servicios de intermediación inmobiliaria (en lo sucesivo, «partes solicitantes»). Las partes solicitantes alegan que la ZNPosr vulnera la Constitución, el artículo 1 del Protocolo n.º 1 adicional al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el artículo 16 de la Carta y la Directiva de servicios. Sostienen que el legislador no ha demostrado la existencia de un interés público que presente una relación sustancial real con el menoscabo de sus derechos constitucionales. Las partes solicitantes alegan y demuestran que el mercado de intermediación inmobiliaria está muy desarrollado, ya que existen más de 990 empresas inmobiliarias registradas para el ejercicio de esta actividad, teniendo en cuenta además que figuran inscritos en el registro más de 2 100 agentes de intermediación inmobiliaria y que ninguna norma restringe el acceso a este mercado. Al mismo tiempo, dichas partes subrayan que los servicios de intermediación inmobiliaria no son obligatorios para los usuarios ni para las operaciones relativas a inmuebles. En su opinión, el legislador no ha aportado ningún motivo para fundamentar la decisión de fijar un importe máximo permitido por la intermediación que tenga una relación sustancial real con la actividad de intermediación inmobiliaria. A juicio de las partes solicitantes, la protección de los consumidores invocada por el legislador constituye un objetivo de carácter general y, en este contexto, no se aprecia de manera evidente una relación especialmente estrecha entre tal objetivo y la actividad ejercida por las partes solicitantes.
- 3 Del mismo modo, la referencia del legislador al artículo 78 de la Constitución (vivienda adecuada) y a la falta de viviendas públicas, en relación con las elevadas rentas de alquiler en el mercado, no justifica una conclusión distinta. Las partes solicitantes sostienen que el artículo 5 controvertido de la ZNPosr no tendrá el efecto de incrementar el número de viviendas públicas ni reducirá los precios de mercado de los arrendamientos de viviendas. En particular, de los trabajos preparatorios de la ley no se desprende con claridad cuál es la justificación en la que se basan tales efectos o cómo se contribuye a solucionar el problema de la vivienda en los colectivos vulnerables (jóvenes y ancianos) en el sentido de una mayor accesibilidad a la vivienda y unos arrendamientos de mayor duración, que son los objetivos que persigue la ley en cuestión. Según las partes solicitantes, el mero hecho de que la retribución de los servicios de intermediación inmobiliaria suponga un posible gasto, soportado en una única ocasión, ligado a operaciones relacionadas con inmuebles no basta para determinar la existencia de tales vínculos particulares con la actividad que ejercen.

- 4 Según las partes solicitantes, el artículo 5 controvertido de la ZNPosr no cumple el criterio de proporcionalidad. Afirman que en el ordenamiento jurídico se han introducido ya otras medidas para concretar los deberes que incumben al Estado en virtud del artículo 78 de la Constitución, que producen efectos durante todo el plazo de vigencia del contrato de arrendamiento y se dirigen específicamente a los colectivos vulnerables. En este contexto, mencionan la posibilidad de obtener una vivienda a precios no sujetos al mercado y la posibilidad de que se conceda un subsidio para el pago de rentas de alquiler de viviendas a precios de mercado. Subrayan que la remuneración de la intermediación es un gasto de carácter no recurrente con ocasión del arrendamiento de un inmueble y solo se soporta si efectivamente se solicita la prestación de servicios de intermediación inmobiliaria (que no son obligatorios). La normativa controvertida es asimismo contraria al artículo 16 de la Carta y, más concretamente, al derecho a ejercer una actividad económica y al derecho a celebrar contratos. La comisión máxima establecida para la intermediación en el arrendamiento de inmuebles es sustancialmente inferior a los gastos que se derivan de la intermediación en las actividades de alquiler y arrendamiento de inmuebles. Las partes solicitantes alegan asimismo de forma expresa la incompatibilidad con la Directiva de servicios. El órgano que ha presentado la demanda de control de la constitucionalidad ha formulado alegaciones sustancialmente idénticas.
- 5 Las partes solicitantes aducen que la normativa controvertida, en la parte que se refiere a los arrendamientos, es contraria a los objetivos perseguidos por la política de vivienda de promover una mayor duración de los arrendamientos de apartamentos. Sostiene que, teniendo en cuenta la forma de calcular la comisión máxima permitida, a los mandantes les conviene una menor duración del arrendamiento del inmueble, puesto que en ese caso la remuneración máxima permitida por la intermediación es más reducida. Al mismo tiempo, el hecho de que los gastos máximos de intermediación sean bajos supone un incentivo para que las personas que ofrecen bienes inmuebles en arrendamiento cambien de arrendatarios con mayor frecuencia. La disposición legal controvertida tampoco es necesaria en el sentido del artículo 15, apartado 3, de la Directiva de servicios y, en este contexto, las partes solicitantes mencionan, como ejemplo de medidas menos restrictivas, el incremento del número de viviendas públicas ofrecidas en arrendamiento, la concesión de subsidios para el pago de rentas de alquiler a precios de mercado y otras medidas regulatorias de fomento de la construcción de viviendas (públicas).
- 6 Una de las partes solicitantes afirma que, por la limitación de las comisiones en el marco de la celebración de contratos de arrendamiento, debería trabajar con pérdidas, habida cuenta de los gastos que ha de soportar, lo que significa que tendrá que cesar su actividad. Esa parte destaca que la comisión es, en la práctica, la única remuneración de su trabajo.
- 7 La Državni zbor [Asamblea Nacional] no ha contestado a las solicitudes ni a la demanda de control de constitucionalidad. El Ustavno sodišče está facultado para

proseguir el examen del procedimiento incluso a falta de contestación de la parte contraria.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 8 El presente asunto tiene por objeto un procedimiento de control de la constitucionalidad de una ley, que se ha iniciado en virtud de dos solicitudes de examen de la constitucionalidad, y un procedimiento incoado por una demanda presentada por el Državni svet. Por tanto, no se trata de un asunto derivado de procedimientos concretos iniciados por las partes solicitantes ante los órganos jurisdiccionales ordinarios.
- 9 Las partes solicitantes y el órgano que presentó la demanda de control de la constitucionalidad alegan asimismo que la normativa impugnada no es conforme con el Derecho de la Unión. La invocación del Derecho de la Unión que realizan estas mismas partes no puede, en opinión del órgano jurisdiccional remitente, calificarse como genérica ni cabe negarle pertinencia y relevancia a efectos del procedimiento de control de constitucionalidad. Según el Ustavno sodišče, la interpretación del Derecho de la Unión es necesaria para que pueda adoptar su decisión. El órgano jurisdiccional remitente señala que, a efectos de valorar el régimen legislativo controvertido, resulta determinante la interpretación de los artículos 7, 16 y 38 de la Carta de los Derechos Fundamentales, en relación con lo dispuesto en el artículo 15 de la Directiva de servicios.
- 10 En el caso de que en el caso de autos surgieran dudas acerca de la existencia de un elemento transfronterizo, el Ustavno sodišče observa que el presente asunto versa sobre un procedimiento de control de la constitucionalidad de la ZNPosr y, por tanto, no se trata de una apreciación individual. En tal procedimiento, el Ustavno sodišče examina la compatibilidad de una ley con la Constitución eslovena tomando en consideración todas las personas a las que se aplican dichas disposiciones. En el procedimiento de control de la constitucionalidad de una ley no es posible excluir que las normas controvertidas puedan aplicarse también a los nacionales de otros Estados miembros y a las personas jurídicas domiciliadas en otros Estados miembros. También por esta razón, no cabe sostener, en opinión del Ustavno sodišče, la tesis según la cual todos los elementos del litigio se circunscriben al interior de un solo Estado miembro. Dicho esto, en el presente asunto debe tenerse en cuenta también la Directiva de servicios, que desarrolla las libertades fundamentales consagradas en los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, y resume y codifica la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia que ha declarado la incompatibilidad de determinados requisitos nacionales con las libertades fundamentales que los operadores económicos pueden invocar. En lo que se refiere a la valoración de esta ley, los servicios de intermediación inmobiliaria también son solicitados con toda probabilidad (al menos potencialmente) por personas de otros Estados miembros de la Unión.

- 11 Según el Ustavno sodišče, en el caso de autos se plantea una compleja interacción recíproca entre varios aspectos de la Carta y las restricciones en virtud de la Directiva de servicios (relacionadas con la libertad de establecimiento). Desde el punto de vista de las partes solicitantes, es preciso tomar en consideración la libertad de iniciativa económica, que comprende el derecho a ejercer una actividad económica, el derecho a celebrar contratos y la libre competencia. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la libertad de iniciativa económica (en el ámbito de la libertad de celebrar contratos) comprende también el derecho a establecer el precio de un servicio. Sin embargo, la protección de los consumidores puede ser un motivo justificado para restringir la libertad de iniciativa económica.
- 12 El Ustavno sodišče estima que la ordenación de la regulación legislativa en el delicado sector de que se trata debe perseguir, ante todo, la armonización y un equilibrio equitativo entre los derechos y los principios fundamentales reconocidos en la Carta. A juicio del Ustavno sodišče, el contenido esencial de la libertad de iniciativa económica no garantiza el derecho a un beneficio ilimitado en todos los aspectos de la actividad comercial del titular del derecho. Por otra parte, la contribución a la transparencia global y a la protección de los consumidores a efectos de la accesibilidad (económica) a la vivienda como un bien fundamental para la vida presente, para las personas protegidas, un valor inestimable que no puede examinarse, en su parte esencial, en el marco de un análisis económico. En su jurisprudencia, el Ustavno sodišče examina, en principio, las limitaciones de los derechos (incluidos los derechos económicos y sociales) tomando en consideración la importancia de los derechos humanos individuales y en el marco de otros valores constitucionales (intereses públicos), y teniendo presente que el aspecto económico puede constituir, a lo sumo, uno de los puntos de partida del examen, sin que sea determinante por sí solo. La justicia social es también un valor que forma parte del interés público.
- 13 El Ustavno sodišče se plantea, en primer lugar, a falta de una respuesta del legislador, la cuestión de si, para la apreciación de la adecuación, en la medida en que deba tenerse en cuenta a la luz de los requisitos generales de valor de los derechos reconocidos en la Carta, puede influir de manera decisiva la circunstancia de que el legislador impone limitaciones a las comisiones en un mercado integrado verticalmente (el mercado de intermediación inmobiliaria) y mediante la regulación de los precios no interviene directamente en el mercado de bienes inmuebles. A este respecto, de conformidad con el artículo 5, apartado 3, de la ZNPosr, una empresa inmobiliaria únicamente podrá facturar la remuneración de la intermediación al mandante en virtud de un contrato de intermediación inmobiliaria. Por consiguiente, desde el punto de vista jurídico no está permitido transferir de forma directa la carga económica correspondiente al importe de la comisión al comprador o al arrendatario cuando estos no sean al mismo tipo los mandatarios del servicio de intermediación inmobiliaria. En efecto, una solución distinta es nula con arreglo al apartado 4 del citado artículo. En opinión del Ustavno sodišče, teniendo en cuenta el empeoramiento de las condiciones de acceso a la vivienda y la intensificación de las tensiones en los

mercados inmobiliarios, en donde las fuerzas del mercado se inclinan a favor de la oferta, cabe esperar en cualquier caso que el importe de la comisión (que, de no existir una intervención regulatoria, podría ser más elevado) se traslade, en esencia, a las personas que solicitan una vivienda. Esto se aplica directamente a todos los contratos celebrados con la intervención de intermediarios inmobiliarios. Para los demás contratos, el efecto solo puede ser indirecto, a causa de la influencia en los precios de los inmuebles. A la luz de estas circunstancias, el importe de la comisión del intermediario inmobiliario no es una consecuencia del comportamiento de la persona que solicita la compra o el arrendamiento de una vivienda cuando no sea el mandante del servicio de intermediación inmobiliaria. En este caso, los gastos de intermediación inmobiliaria no redundan en principio en interés de dicha persona, que ni siquiera puede influir en la cuantía de la remuneración. A falta de aclaraciones del legislador, el Ustavno sodišče puede considerar que existe una contribución a la consecución de los objetivos perseguidos, pero no puede (a falta de un análisis por parte del legislador) concluir que se trate de una contribución significativa. A la luz de lo anterior, el Ustavno sodišče se pregunta si el efecto significativo en tal sentido debe entenderse principalmente desde el punto de vista de la importancia del derecho protegido por la Carta, y no solo en el sentido de exigir al legislador que cuantifique y demuestre mediante un análisis (económico) el efecto de la medida. Habida cuenta de la importancia de los objetivos perseguidos por el legislador, que están interrelacionados con la propia Carta, en la que, a juicio del Ustavno sodišče, estriba el centro de gravedad de la apreciación en el presente asunto, el Ustavno sodišče se pregunta si el requisito relativo a la adecuación se cumple en el caso de autos pese a las dudas antes expuestas. Al mismo tiempo, según el Ustavno sodišče, la normativa adoptada puede contribuir a proporcionar una mejor visión de conjunto de los precios, ya que también desde el punto de vista de los consumidores ayuda a hacer previsibles los importes de las comisiones y la dimensión de un posible efecto de este tipo en el importe del precio de adquisición o de la renta de alquiler.

- 14 Aunque el Estado miembro, que para justificar el requisito previsto en el artículo 15 de la Directiva de servicios invoca un motivo relevante de interés público, debe demostrar que su normativa es adecuada y necesaria para lograr el objetivo legítimo que persigue, esta carga probatoria no puede llegar hasta el punto de pretender que ese Estado miembro aporte una prueba positiva de que dicho objetivo no podría alcanzarse, en idénticas circunstancias, mediante ninguna otra medida imaginable. Al no existir aclaraciones del legislador, el Ustavno sodišče no puede asumir la conclusión de que la limitación del importe de las comisiones constituye principalmente una contribución a la accesibilidad (económica) de la vivienda. Habida cuenta de la importancia de los objetivos perseguidos por el legislador, que se recogen también en la Carta, en la cual, a juicio del Ustavno sodišče, estriba el meollo de la apreciación en el presente asunto, el Ustavno sodišče se pregunta si debe considerarse que en el presente asunto se cumple el requisito de la necesidad pese a las dudas antes expuestas, en la medida en que influye en la apreciación con arreglo a la Carta. En efecto, la cuestión de la gama de medidas y su eficacia en la política de vivienda puede ser muy compleja. A la

luz de lo anterior, es preciso, en opinión del Ustavno sodišče, tomar en consideración también determinadas limitaciones de hecho, que no permiten una intervención amplia *ad libitum* por parte del Estado en materia de oferta de viviendas. Ciertamente, no cabe concluir que el legislador tuviera a su disposición la posibilidad de adoptar una medida distinta (incluso desde el punto de vista temporal) de idéntico valor, que afectara en menor medida a las situaciones protegidas por la Carta. Según el Ustavno sodišče, las circunstancias antes mencionadas también podrían contribuir a justificar que la competencia del legislador nacional en el presente asunto ha de entenderse en sentido amplio, de modo que deba considerarse que existe la necesidad de la normativa controvertida.

- 15 Por lo que respecta a la limitación de las comisiones en el caso de los contratos de arrendamiento, las partes solicitantes alegan que la normativa sobre este aspecto hace imposible el ejercicio de su actividad, al menos en los arrendamientos a corto plazo, en los que solo se permiten pequeñas comisiones. El Ustavno sodišče (a falta de respuesta del legislador) no puede descartar que las partes solicitantes (o algunas de ellas) hayan cesado o cesarán (en parte) de prestar servicios de intermediación inmobiliaria en la celebración de contratos de arrendamiento. Tampoco puede pronunciarse sobre cuál sería la cuantía de las comisiones de mercado de no existir una regulación ni sobre la viabilidad económica de las partes solicitantes en relación con los costes. En tales circunstancias, el Ustavno sodišče, al tomar en consideración los requisitos de valor establecidos en la Carta, se plantea la cuestión de si el temor expresado a que las empresas inmobiliarias (o algunas de ellas) cesen o cesarán (en parte) en el ejercicio de la actividad de intermediar en el arrendamiento de inmuebles por parte de personas físicas implica, por sí solo, que la norma controvertida no es, en ese aspecto, proporcionada en sentido estricto. El Ustavno sodišče se pregunta si, conforme a los requisitos de valor recogidos en la Carta, procede considerar que, en el caso de autos, la autonomía contractual se ve restringida hasta tal punto que la limitación en cuestión afecta a la propia esencia del derecho a la libertad de iniciativa económica.
- 16 Dado que el Tribunal de Justicia no se ha pronunciado aún sobre la apreciación de un régimen legislativo sobre la base de la determinación de un justo equilibrio entre los diversos puntos de vista de la Carta y, en este contexto, sobre la relación, frente a la Directiva de servicios, de la libertad de establecimiento protegida (o de la libre prestación de servicios) en el supuesto concreto de la protección de la accesibilidad (económica) a la vivienda como bien fundamental de la vida, el Ustavno sodišče ha decidido plantear dos cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia. En este contexto, el Ustavno sodišče es consciente de que, como órgano jurisdiccional remitente, debe comprobar finalmente si concurren dichos requisitos. Considera que las cuestiones planteadas requieren una interpretación uniforme del Derecho de la Unión, para la que es competente el Tribunal de Justicia.