

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5518-2023, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid contra los arts. 8.a); 15.1; 16.1.d); 17.4; 18.2, 3 y 4; 19.3; 27.1 y 3; 28.1; y el apartado cuarto de la disposición final quinta de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Han comparecido el Senado, el Congreso de los Diputados y el Gobierno de la Nación, habiendo formulado alegaciones este último. Ha sido ponente el magistrado don Ramón Sáez Valcárcel.

I. Antecedentes

1. Con fecha 25 de agosto de 2023 tuvo entrada en el registro general del Tribunal Constitucional el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid y, en su representación y defensa, por el letrado de la misma, contra los artículos 8.a); 15.1; 16.1.d); 17.4; 18.2, 3 y 4; 19.3; 27.1 y 3; 28.1; y el apartado cuarto de la disposición final quinta de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (publicada en el “Boletín Oficial del Estado” núm. 124, de 25 de mayo de 2023).

2. El recurso denuncia la extralimitación competencial del Estado y la correlativa invasión de las competencias exclusivas de la Comunidad de Madrid; muy especialmente, de la

competencia sobre vivienda y urbanismo del art. 26.1.4 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (en adelante, EACAM)]. La demanda desglosa con detalle dicha denuncia para cada uno de los preceptos impugnados, tal y como se sintetiza a continuación.

a) Impugnación del art. 8.a): derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna y adecuada

Señala la demanda que este precepto, aun cuando pudiera parecer que se limita a reproducir el tenor del art. 47 CE, introduce importantes novedades que no pueden obviarse, pues (i) extiende el ámbito subjetivo del derecho (de “todos los españoles” a “todos los ciudadanos”); (ii) al positivizarlo en una ley, lo transforma de principio rector en verdadero derecho subjetivo; y (iii) el derecho se configura “en los términos dispuestos en esta ley”, sin remisión alguna a la legislación autonómica, a diferencia de lo que sucede con otros preceptos de la propia ley. Según el recurrente, tales innovaciones no pueden ser introducidas por el Estado ya que la vivienda es competencia exclusiva de las distintas comunidades autónomas, lo que explica que varias de ellas hayan regulado expresamente (a nivel estatutario o legal) un derecho subjetivo a la vivienda.

Se denuncia que el precepto impugnado incurre, así, en un exceso competencial, pues no encuentra cobertura en ninguno de los títulos competenciales invocados en la disposición final séptima de la Ley 12/2023, a saber: (i) bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE), debido a su falta de incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (STC 100/2020, de 22 de julio, FJ 3), y (ii) 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 (art. 149.1.1ª CE), porque el precepto crea *ex novo* el derecho, sin concretar su contenido ni las condiciones para su ejercicio, y sin armonizar tampoco su ejercicio a nivel nacional (pues establece que ha de disfrutarse “en los términos dispuestos por esta ley”, con absoluta omisión de las competencias autonómicas en la materia).

b) Impugnación del art. 15.1: criterios básicos de ordenación territorial y urbanística

Este precepto establece diversas posibilidades, mandatos y condicionantes a la legislación y a los instrumentos de ordenación territorial o urbanística. La demanda denuncia que tales previsiones carecen de cobertura en los títulos competenciales de los arts. 149.1.1ª y 13ª CE, por las siguientes razones: (i) en algunos casos, porque se limitan a establecer criterios de cumplimiento potestativo (“podrán establecer”), de modo que no garantizan un mínimo común denominador a nivel nacional ni pueden tener incidencia en la planificación de la actividad económica [apartados a) y b) del art. 15.1]; (ii) porque se prohíbe modificar la calificación del suelo reservado para vivienda de protección pública, invadiendo con ello las facultades autonómicas y municipales, pues los arts. 149.1.1ª y 13ª CE solo permiten al Estado establecer determinados criterios básicos para la utilización del suelo, pero no usos concretos de éste (STC 16/2021, FJ 8) [apartado c) del art. 15.1]; (iii) porque se establecen porcentajes de suelo reservado para vivienda de protección pública en régimen de alquiler que son demasiado elevados sin justificación suficiente, con lo que se estaría imponiendo a las comunidades autónomas una opción de política legislativa que restringe extraordinariamente su margen de actuación [apartado d) del art. 15.1]; y (iv) porque, al establecer condicionantes que en principio encontrarían cobertura en la competencia del art. 149.1.13ª CE, lo hace estableciendo reglas exhaustivas que imposibilitan cualquier concreción o desarrollo normativo ulterior por parte de las comunidades autónomas [apartado e) del art. 15.1].

c) Impugnación del art. 16.1.d): principios aplicables a la vivienda protegida (vocación de permanencia de su calificación)

Señala la demanda que el contenido de este precepto, que por su formulación genera serias dudas acerca de su carácter potestativo o imperativo, sería en todo caso inconstitucional. En el primer caso, por limitarse a establecer una norma de Derecho supletorio. Y, en la segunda alternativa, por fijar una regla taxativa que va más allá de lo necesario para establecer “condiciones básicas” del art. 149.1.1ª CE y que no es susceptible de modulación ni desarrollo alguno por las comunidades autónomas, además de aplicarse indistintamente a las viviendas públicas de financiación estatal y autonómica.

d) Impugnación del art. 17.4: “viviendas asequibles incentivadas”

El recurso indica que el art. 17 de la ley, al regular las viviendas asequibles incentivadas, introduce una nueva categoría de viviendas, a medio camino entre la vivienda protegida y la

vivienda libre, pero sin imponer su establecimiento o desarrollo a las comunidades autónomas, sino simplemente posibilitándolo y remitiendo los detalles de su regulación a la normativa autonómica. Según la demanda, cabría entender que dichas previsiones se dictan bajo la cobertura de las competencias estatales invocadas al efecto por la Ley 12/2023, teniendo en cuenta que nos encontraríamos ante una figura equivalente a efectos competenciales a la determinación de las clases de suelo en materia urbanística o a la categoría de los grandes establecimientos comerciales, cuya creación por la legislación estatal fue entendida acorde con el sistema de distribución de competencias por las SSTC 61/1997, de 20 de marzo, y 124/2003, de 19 de junio, respectivamente.

Ahora bien, el apartado 4 del art. 17 sí incurriría en exceso competencial, y ello por dos motivos. De una parte, porque se configura como una norma meramente potestativa, pues se articula como una habilitación a los instrumentos de ordenación urbanística, y por lo tanto no contiene más que “sugerencias” de posibles opciones de la ordenación urbanística que son de adopción voluntaria por los distintos municipios mediante la modificación de sus instrumentos de planeamiento, que por su naturaleza y características no pueden servir para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos ni como base de la planificación general de la actividad económica. Por otro lado, el art. 17.4 incurriría en exceso competencial porque regula un aspecto de detalle netamente urbanístico, regulando cuestiones relativas al contenido de los instrumentos de ordenación urbanística, cuya elaboración corresponde a los municipios y su regulación a la Comunidad Autónoma. Regulación contenida, en el caso de la Comunidad de Madrid, en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo, cuyo art. 35 establece, además, que los incrementos de edificabilidad, densidad o asignación de usos forman parte de las llamadas “determinaciones pormenorizadas de la ordenación urbanística”, que constituyen aspectos de mayor detalle y concreción en el planeamiento municipal que las determinaciones estructurantes y sobre las que, según la demanda, no puede ni debe descender un legislador estatal que carece de competencias al respecto.

e) Impugnación del art. 18, apartados 2 a 4: procedimiento para la declaración de zonas de mercado residencial tensionado

La demanda aduce que, para el caso en que las administraciones competentes decidan declarar la existencia de “zonas de mercado residencial tensionado”, los apartados 2 a 4 del art. 18 de la Ley introducen una serie de trámites y condiciones muy específicos y exhaustivos que,

como tales, exceden de unas meras bases; y que en todo caso, por referirse a un procedimiento *ratione materiae* (y no al procedimiento administrativo común), no encuentran cobertura en el art. 149.1.18ª CE, careciendo por lo tanto de toda cobertura competencial.

f) Impugnación del art. 19.3: deberes de información y colaboración de los grandes tenedores de vivienda en las zonas de mercado residencial tensionado

Señala el recurso que, aunque el art. 19.1 atribuye a estos “deberes” carácter potestativo, el art. 19.3 predetermina el plazo y el contenido de la información que los grandes tenedores de vivienda deben proporcionar a las administraciones autonómicas, con un nivel de detalle impropio de unas bases y que vulnera la competencia autonómica sobre procedimiento administrativo derivado de las especializadas de la organización propia [art. 26.1.3) EACAM].

g) Impugnación de los arts. 27.1 y 3: régimen básico de los parques públicos de vivienda

Respecto del art. 27.1 de la Ley, que regula la finalidad y los bienes mínimos que integran los parques públicos de vivienda, la demanda comienza señalando que, siguiendo la doctrina constitucional sobre patrimonios públicos de suelo (STC 61/1997, FJ 36), puede entenderse que el Estado puede determinar el concepto y la finalidad de la referida categoría de activos, así como el destino de sus bienes, pero que no puede concretar los bienes que han de integrarla. La determinación de cuáles hayan de ser esos bienes constituye una regulación detallada que ha de quedar a la libre configuración de las comunidades autónomas y, por ello, el tercer párrafo del art. 27.1 de la Ley 12/2023 incurre en extralimitación competencial.

Por su parte, el art. 27.3 de la Ley obliga a destinar a la creación, ampliación, rehabilitación o mejora de los parques públicos de vivienda dos partidas de recursos propios de las administraciones competentes en cada caso: (i) los ingresos derivados de las sanciones por incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda, y (ii) los ingresos procedentes de la gestión de bienes patrimoniales que formen parte del parque público de vivienda. Al predeterminar el destino de tales recursos propios, la norma vulneraría la autonomía financiera de la comunidad autónoma (art. 156.1 CE) y la competencia autonómica sobre dichos recursos (art. 51 EACAM), según ha señalado en casos similares la doctrina constitucional (STC 87/2019, de 20 de junio, FJ 15).

h) Impugnación del art. 28.1: criterios orientadores en la gestión de los parques públicos de vivienda

Nuevamente se denuncia en este punto la vaguedad de la norma en cuanto a su carácter potestativo o imperativo, así como la imposibilidad de encuadrarla en las competencias de los arts. 149.1.1ª y 13ª CE por no restablecer una regulación uniforme en todo el territorio ni tener incidencia en la planificación de la actividad económica. En particular, se denuncia que el último de los “criterios orientadores” recogidos en el art. 28.1 –que sí parece dotado de carácter imperativo–, al establecer que los bienes patrimoniales integrantes de los parques públicos de vivienda solo podrán enajenarse a otras administraciones públicas o a personas jurídicas sin ánimo de lucro, introduce un límite a la facultad de enajenación de bienes propios de las comunidades autónomas, lo que afecta a su capacidad de gestionar su propio patrimonio, a su competencia exclusiva en materia de vivienda, y a su competencia en relación con los bienes de dominio público y patrimoniales de su titularidad (art. 27.13 EACAM).

i) Impugnación del apartado cuarto de la disposición final quinta: modificación del art. 441.5 LEC

Finalmente, se impugna la modificación del art. 441.5 LEC, operada mediante el apartado cuarto de la disposición final quinta de la Ley 12/2023 y aprobada con invocación de la competencia exclusiva estatal en materia de legislación procesal (art. 149.1.6ª CE). La nueva redacción del art. 441.5 LEC impone al órgano jurisdiccional, en los casos de los números 1.º, 2.º, 4.º y 7.º del apartado 1 del artículo 250 LEC y siempre que el inmueble objeto de la controversia constituya la vivienda habitual de la parte demandada, comunicar “a las Administraciones autonómicas y locales competentes en materia de vivienda, asistencia social, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social” la existencia del procedimiento de recuperación posesoria, a fin de que tales administraciones “puedan verificar la situación de vulnerabilidad y, de existir esta, presentar al Juzgado propuesta de alternativa de vivienda digna en alquiler social a proporcionar por la Administración competente para ello y propuesta de medidas de atención inmediata a adoptar igualmente por la Administración competente, así como de las posibles ayudas económicas y subvenciones de las que pueda ser beneficiaria la parte demandada”. Según la demanda, se establece con ello un deber sustantivo o material de las administraciones

autonómicas que no guarda relación con la ordenación del proceso, con la consiguiente invasión de las competencias autonómicas. Dicha invasión existiría también porque, según la demanda, la norma no puede entenderse dictada al amparo de los arts. 149.1.1ª ni 149.1.13ª CE – preceptos que ni siquiera ha invocado para esta disposición el legislador estatal–, porque tiene un alto grado de concreción y por lo tanto no puede ser considerada como una “condición básica” ni como una “base y coordinación de la planificación general de la actividad económica”.

3. Por providencia de 26 de septiembre de 2023, a propuesta de la Sección Cuarta, el Pleno acordó admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda y los documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidencias, y al Gobierno, a través de la ministra de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones. Asimismo, se acordó publicar la incoación del procedimiento en el “Boletín Oficial del Estado”, lo que se verificó en el núm. 236, de 3 de octubre de 2023.

4. Mediante escrito registrado el 5 de octubre de 2023, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara, por el que se persona en el proceso y ofrece su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el presidente del Senado, por escrito que tuvo entrada en este tribunal el mismo día.

5. El abogado del Estado se personó en el proceso mediante escrito registrado el día 18 de octubre de 2023, solicitando una prórroga del plazo inicialmente concedido para formular alegaciones. La prórroga le fue concedida por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia del Pleno de esa misma fecha.

6. En el escrito de alegaciones del abogado del Estado, registrado en el tribunal el 31 de octubre de 2023, se solicita la íntegra desestimación del recurso, por los motivos que sucintamente se exponen a continuación:

A) Consideraciones previas de carácter general

La abogacía del Estado dedica las primeras alegaciones de su escrito a formular un conjunto de consideraciones generales sobre el objeto y finalidad de la ley impugnada, los títulos competenciales en conflicto y la doctrina del Tribunal Constitucional que estima relevante. Se alega, en esencia, lo siguiente:

a) El recurso tiene por objeto varios preceptos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, que tiene por objetivos: (i) establecer una regulación básica de los derechos y deberes de los ciudadanos en relación con la vivienda, así como de los asociados a la propiedad de vivienda, aplicable a todo el territorio nacional; (ii) facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada a las personas que tienen dificultades para ello en condiciones de mercado, prestando especial atención a jóvenes y colectivos vulnerables y favoreciendo la existencia de una oferta a precios asequibles y adaptada a las realidades de los ámbitos urbanos y rurales; (iii) dotar de instrumentos efectivos para asegurar la funcionalidad, la seguridad, la accesibilidad universal y la habitabilidad de las viviendas, garantizando así la dignidad y la salud de las personas que las habitan; (iv) definir los aspectos fundamentales de la planificación y programación estatales en materia de vivienda, con objeto de favorecer el ejercicio del derecho constitucional en todo el territorio; (v) regular el régimen jurídico básico de los parques públicos de vivienda, asegurando su desarrollo, protección y eficiencia para atender a aquellos sectores de la población con mayores dificultades de acceso; (vi) favorecer el desarrollo de tipologías de vivienda adecuadas a las diferentes formas de convivencia y de habitación, favoreciendo la adaptación a las dinámicas y actuales exigencias de los hogares, y (vii) mejorar la protección en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda, introduciendo unos mínimos de información necesaria para dar seguridad y garantías en el proceso. Según el abogado del Estado, estas finalidades se concretan en previsiones normativas amparadas en los títulos competenciales que corresponden al Estado.

b) Dado que el recurso tiene un eminente carácter competencial, el abogado del Estado aborda las competencias que concurren en el caso. Señala que la comunidad autónoma esgrime su competencia exclusiva en materia de vivienda, asumida conforme al art. 148.1.3ª CE, a cuyo amparo puede formular completos programas normativos de la acción pública en la materia, a diferencia del Estado, que sólo puede incidir en la materia, a través de títulos competenciales diversos y con distinto alcance. Sin embargo, se dice, todos están abocados a articular sus actuaciones de acuerdo con el principio de cooperación de modo que puedan desplegarse en un

marco normativo coherente, estable y seguro que haga posible la realidad del derecho reconocido en el art. 47 CE.

Se resalta que, como recuerda la exposición de motivos de la Ley 12/2023, el Tribunal Constitucional ha formulado una suerte de reproche al legislador estatal al poner en evidencia la inexistencia de una regulación estatal sobre vivienda que pudiera servir como parámetro de constitucionalidad para la elevada producción normativa autonómica en la materia y se citan las SSTC 16/2018, de 28 de febrero, FJ 8 a); 80/2018, de 5 de julio; 32/2018, de 10 de abril y 43/2018, de 23 de abril.

Se expone, a continuación, la doctrina constitucional sobre la naturaleza del art. 47 CE (STC 32/2019, de 28 de febrero, FJ 6), sobre el título competencial del art. 149.1.1ª CE (reproduciendo extractos de las SSTC 37/1987, de 26 de marzo; 61/1997, de 20 de marzo; 173/1998, de 23 de julio, FJ 9; 178/2004, de 21 de abril FJ 7; 33/2014, de 27 de febrero, FJ 4b; 16/2018, de 22 de febrero y 37/2022, de 10 de marzo, FJ 4) y del art. 149.1.13ª CE (con referencia a las SSTC 152/1998, de 20 de julio; 93/2015, de 14 de mayo y 100/2020, de 22 de julio), llamando la atención sobre la incidencia de la política de vivienda en la actividad económica. Se recuerda que el deber impuesto por el art. 47 CE atañe a todos los poderes públicos; también, por lo tanto, al Estado en el ejercicio de sus competencias. Se subraya igualmente que el derecho constitucional a la vivienda incide en el ejercicio de otros derechos constitucionales, algunos de ellos fundamentales, como los que se recogen en los arts. 15, 18, 33.2, 43 o 45 CE. Todos ellos guardan una relación estrecha con los valores de la calidad de vida y del libre desarrollo de la personalidad en sociedad (art. 10 CE). Lo anterior modula tanto el derecho de propiedad como la libertad de empresa cuando operan en el sector de la vivienda, desde el punto de vista de la función social y el interés general, sobre el trasfondo de la igualdad, en particular de quienes están en situación de especial desventaja.

c) Las alegaciones del abogado del Estado se ocupan después de la materia urbanismo (referenciando la doctrina de la STC 143/2017, de 14 de diciembre) y del resto de títulos competenciales en que se apoya la Ley 12/2023 de conformidad con su disposición final séptima (arts. 149.1.8ª, 6ª y 14ª CE). A la vista de la jurisprudencia que se cita, se considera que la Ley no incurre en invasión de las competencias autonómicas en materia de política de vivienda. Su función, se resalta, es establecer las condiciones básicas del ejercicio de los derechos constitucionales mencionados, especialmente el derecho a la propiedad y a la

vivienda, vinculado a la planificación de la actividad económica y a la vertiente social del derecho de propiedad.

d) Este apartado de las alegaciones concluye con una reflexión respecto a la presunta aplicación de la cláusula de supletoriedad. Básicamente, se niega que la Ley pretenda dictar derecho supletorio. Es ejercicio de legítimas competencias, que habilitan al Estado a regular aspectos relativos a las materias de vivienda, urbanismo y ordenación del territorio. Argumenta el abogado del Estado que las cláusulas utilizadas en diversos artículos son cláusulas de salvaguardia de las competencias autonómicas dirigidas precisamente a garantizar el respeto de éstas.

B) Alegaciones individuales a las tachas de inconstitucionalidad que la demanda imputa a cada uno de los preceptos impugnados

a) *Impugnación del art. 8.a).*- El abogado del Estado comienza recordando que el derecho a la vivienda no es una invención de la Ley 12/2023, sino que se encuentra ya consagrado en el art. 47 CE y que su extensión a todos los ciudadanos se encuentra ya prevista en otras normas (en particular, el art. 5.a) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo y rehabilitación urbana -TRLSRU-), sin haber recibido tacha de inconstitucionalidad alguna. La formulación que se hace en el precepto impugnado constituye una manifestación de las condiciones que puede fijar el legislador estatal en virtud de los arts. 149.1.1ª y 13ª CE. Nada hay por otra parte en este precepto que interfiera o menoscabe la competencia autonómica, puesto que no prejuzga concreciones del ejercicio del derecho, ni la remisión efectuada a “los términos dispuestos por esta ley” atribuye en exclusiva al Estado la concreción o desarrollo del derecho, que debe producirse dentro de sus límites competenciales.

b) *Impugnación del art. 15.1.*- El abogado del Estado se opone, en primer lugar, a la impugnación de los apartados a) y b), que según la demanda no pueden considerarse reguladores de condiciones básicas ex art. 149.1.1ª ni 13ª CE en la medida en que no contienen reglas imperativas, pues utilizan las expresiones “podrán” o “promoverán”. El abogado del Estado alega que tales tipos de mandatos han sido ya validados por la jurisprudencia constitucional, con cita de la STC 75/2018 (FJ 8), relativa a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Señala que los apartados a) y b) del art. 15.1

establecen unas directrices básicas de la planificación en materia de vivienda comunes para todo el territorio, con la finalidad de orientar y coordinar la planificación en todas las comunidades autónomas pero dejando un claro margen de actuación a éstas, lo que resulta natural en el ámbito de los arts. 149.1.1ª y 13ª CE.

Por lo que respecta a la impugnación del resto de apartados [c), d) y e)] del art. 15.1 de la Ley 12/2023, fundada por los demandantes en su supuesto carácter exhaustivo y por lo tanto no cubierto por los arts. 149.1.1ª y 13ª CE, el abogado del Estado señala, por una parte, que estamos ante previsiones complementarias de la regulación de los criterios básicos de utilización del suelo del art. 20.1 b) TRLSRU, precepto cuya constitucionalidad fue validada por la STC 141/2018, de 20 de diciembre, FJ 8 A) b). De otro lado, argumenta que las concreciones que acomete la Ley 12/2023 se integran dentro de las competencias estatales, dejando margen de actuación a las comunidades autónomas.

Según el abogado del Estado, el apartado c), que impide modificar la calificación del suelo de reserva para vivienda pública, constituye un criterio básico de planificación económica justificado en la escasez de vivienda pública en España y no agota el ámbito de desarrollo y/o modificación por las comunidades autónomas y los entes locales, pues su último inciso deja a salvo la introducción de excepciones en casos justificados de innecesaridad o imposibilidad sobrevenida.

A continuación, argumenta que el apartado d), que fija en un cincuenta por ciento el volumen de vivienda pública que deberá ser dedicada al alquiler, sería constitucional aplicando la doctrina de la STC 141/2014, que validó la fijación de porcentajes en el marco de la planificación general económica. Señala asimismo que el concreto porcentaje previsto en la norma se corresponde con las necesidades de la sociedad española tal y como describe la exposición de motivos de la Ley 12/2023.

Por último, el abogado del Estado defiende la constitucionalidad del apartado e), que obliga a que todo el suelo reservado en las zonas de mercado residencial tensionado se destine a viviendas sociales o dotacionales. Indica que no constituye una imposición que suponga una extralimitación competencial, ya que tiene su justificación clara en zonas en que se declara existente un especial riesgo de oferta insuficiente, la declaración se realiza por la comunidad autónoma de forma justificada y sujeta a plazo, y además admite sustitución en ciertos casos.

c) *Impugnación del art. 16.1.d).*- Las alegaciones ubican la interpretación de la previsión legal como directrices que el Estado puede emitir en el marco de la planificación económica debido a su incidencia en el mercado de vivienda en atención a las necesidades de la sociedad en este momento histórico. El carácter “básico” (*sic*) de la normativa contenida en el art. 16.1.d) de la Ley 12/2023 se considera validado por la doctrina contenida en las SSTC 112/2013 (FJ 5), 141/2014 y 59/1995, y se razona que el artículo impugnado fija unos principios de actuación en materia de vivienda protegida que no excluyen un amplio campo de decisión por parte de las comunidades autónomas. Indica también el abogado del Estado que la cláusula “sin perjuicio” y el carácter “prevalente” de la norma no suponen que el precepto tenga naturaleza supletoria, sino que ha de considerarse aquejado de una posible deficiencia de técnica legislativa y que en todo caso es susceptible de una interpretación conforme con la CE.

d) *Impugnación del art. 17.4.*- El abogado del Estado niega que el art. 17.4 de la Ley sea inconstitucional por “limitarse a crear” una nueva categoría de vivienda (la “vivienda asequible incentivada”) pero “remitir los detalles de su regulación a la normativa autonómica”, así como por contener una mera “sugerencia” y por exceder de las competencias estatales al regular un extremo relativo a los instrumentos de ordenación urbanística, que serían de exclusiva competencia de la comunidad autónoma. Con cita de la STC 61/1997, señala que la competencia estatal en materia de planificación económica puede cubrir la mera creación estatal de una figura como la del patrimonio municipal del suelo, jurisprudencia que podría trasladarse al presente caso (en el que el legislador prevé la existencia de la categoría “vivienda asequible incentivada”, sin imponerla, únicamente permitiendo que los instrumentos de ordenación urbanística promuevan este tipo de vivienda). Según el abogado del Estado, estamos ante una clara directriz de coordinación en la planificación económica cubierto por el art. 149.1.13ª CE, dentro de la finalidad de promover la existencia de viviendas en alquiler, debido al impacto en la economía general que genera el déficit en el mercado del alquiler de vivienda.

e) *Impugnación del art. 18 apartados 2,3 y 4.*- Se rebate que la finalidad de los apartados impugnados sea diseñar un completo procedimiento para la declaración de zonas de mercado residencial tensionado porque (i) se trata de reglas determinadas “a los efectos de la aplicación de las medidas específicas contempladas en esta ley” (entre ellas, las medidas estatales previstas en el apartado 5), y (ii) no son sólo medidas procedimentales, también sustantivas.

No se cuestiona la competencia autonómica sobre procedimiento administrativo, pero se trata de reglas en todo caso básicas, que permiten ulterior desarrollo autonómico, que se refieren a una de las técnicas fundamentales de la Ley para la adecuada protección del derecho a la vivienda (las zonas de mercado residencial tensionado) y que, además, afectan a un conjunto de deberes de carácter civil y procesal, siendo coherentes con la efectividad de la declaración de estas zonas. Forman pues parte de la competencia estatal *ex arts. 149.1.1ª y 13ª CE*.

f) Impugnación del art. 19.3.- La abogacía del Estado recuerda que este precepto establece un procedimiento para ejercer el deber de colaboración y suministro de información de los grandes tenedores de vivienda en zonas de mercado residencial tensionado, deber previsto en los apartados previos del art. 19 que no han sido objeto de impugnación. Entiende que la concreción procedimental de este deber que realiza el art. 19.3 forma parte de las condiciones básicas, cuyo establecimiento compete al Estado, para que se garantice la efectividad de la declaración de las zonas de mercado residencial tensionado.

g) Impugnación del art. 27 apartados 1 y 3.- Tras poner en relación el establecimiento de un régimen de parques públicos de vivienda con la exposición de motivos de la Ley, se concluye que todo el art. 27 es expresión de los arts. 149.1.1ª y 13ª CE.

En relación con el art. 27.1, se indica que (i) el párrafo primero, al establecer una definición de parque público de vivienda, constituye una condición básica para garantizar la igualdad de los ciudadanos en el acceso a la vivienda, cubierto por el art. 149.1.1ª CE; (ii) el párrafo segundo es subsumible en el art. 149.1.13ª CE de conformidad con la doctrina de la STC 152/1988; y (iii) el párrafo tercero, que contiene una relación de los tipos de vivienda que al menos deben formar parte de los parques públicos, está también cubierta por el art. 149.1.1ª CE y deja un margen a las comunidades autónomas al incluir la cláusula “al menos”, teniendo una incidencia clave en el mercado de la vivienda como subsector económico. Recuerda también el abogado del Estado que, según las SSTC 61/1997 (FJ 36) y 17/2016, la regulación del destino de los bienes del patrimonio público de suelo puede considerarse regulación básica directamente vinculada a la planificación de la actividad económica general (art. 149.1.13ª CE) en relación con la vivienda (art. 47 CE).

Respecto al art. 27.3, se dice que nada puede objetarse a que la Ley otorgue un destino finalista a los ingresos procedentes de sanciones impuestas por el incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda, así como a los ingresos procedentes de la gestión y enajenación de los bienes patrimoniales que formen parte del parque público de vivienda, cuando los ingresos procedan de viviendas promovidas por planes del Estado. En las de carácter autonómico no se incide en su titularidad, sólo en la finalidad. Deben destinarse a los parques públicos de vivienda para garantizar su sostenibilidad.

h) Impugnación del art. 28.1.- El abogado del Estado contextualiza este precepto, que establece los criterios orientadores de la gestión de los parques públicos de vivienda por parte de las administraciones competentes, poniéndolo en relación con el art. 27, para sostener que merece su mismo tratamiento competencial. Tras señalar que en la demanda solo se desarrolla mínimamente la impugnación del apartado d), que establece limitaciones a la enajenación de los bienes patrimoniales integrantes de estos parques, señala que no cabe dudar del carácter imperativo del precepto. Se dice que estamos ante una condición básica para el ejercicio de los derechos vinculados con la vivienda siguiendo una opción legítima del legislador que se ampara en el art. 149.1.1ª CE (SSTC 152/1998, FJ 1 y 21/1999, FJ 5) y en el art. 149.1.13ª CE (como de contrario se razonó en las SSTC 61/1997, FJ 36 y 141/2014).

i) Impugnación del apartado cuarto de la disposición final quinta.- Por último, el abogado del Estado se opone a la impugnación del apartado cuarto de la disposición final quinta de la Ley 12/2023, mediante la cual se modifica el art. 441.5 la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil. Señala que el conjunto de la disposición final quinta, y muy especialmente su apartado cuarto, constituye una norma de naturaleza procesal, que viene a regular una fase del procedimiento judicial de desahucio de ocupantes y un requisito concreto para la procedibilidad de la acción (la aportación por la comunidad autónoma de determinada información ante el órgano judicial), sin entrar a regular el modo en que dicho requisito ha de ser cumplido por la comunidad autónoma. No se afecta, por lo tanto, a la competencia de autoorganización de las comunidades autónomas, sino que el legislador estatal actúa en legítimo ejercicio de su competencia general en materia de legislación procesal (art. 149.1.6ª CE) en conexión con la regulación sustantiva establecida en la propia Ley 12/2023.

7. Mediante providencia de 18 de febrero de 2026 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 24 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes

El Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid impugna varios preceptos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (en adelante, Ley 12/2023), a saber, los arts. 8.a); 15.1; 16.1.d); 17.4; 18, en sus apartados 2, 3 y 4; 19.3; 27, en sus apartados 1 y 3; 28.1; y el apartado cuarto de la disposición final quinta, en cuanto modifica el art. 441.5 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil (LEC).

El recurso de inconstitucionalidad es de carácter íntegramente competencial. Como con mayor detalle consta en los antecedentes, la demanda reprocha a los preceptos impugnados su falta de cobertura en los títulos competenciales invocados por el Estado para su aprobación (relativos, según los casos, a 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 –art. 149.1.1ª CE–, a la legislación procesal –art. 149.1.6ª CE–, a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica –art. 149.1.13ª CE–, y al procedimiento administrativo común –art. 149.1.18ª CE–), así como la correlativa invasión de las competencias exclusivas de la Comunidad de Madrid; muy especialmente, de la competencia sobre vivienda y urbanismo [art. 26.1.4 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (en adelante, EACAM)] y, respecto del impugnado art. 15.1.c), la invasión de las competencias municipales en materia de urbanismo.

El abogado del Estado se opone al recurso, solicitando su íntegra desestimación, por las razones que constan en los antecedentes y que, en síntesis, sostienen la adecuación de los preceptos impugnados al orden constitucional de distribución de competencias.

2. Delimitación y pervivencia del objeto del proceso

El recurso de inconstitucionalidad que ahora examinamos es el cuarto de los interpuestos contra la Ley 12/2023, lo que hace necesario determinar la incidencia que en el

objeto del presente proceso tienen las sentencias mediante las cuales este Tribunal ha resuelto los recursos de inconstitucionalidad previos, interpuestos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía (RI núm. 5491-2023), más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados (RI núm. 5514-2023) y el Consejo de Gobierno de las Illes Balears (RI núm. 5516-2023). Se trata, respectivamente, de las SSTC 79/2024, de 21 de mayo; 26/2025, de 29 de enero; y 190/2025, de 16 de diciembre, a resultas de las cuales el objeto de nuestro pronunciamiento queda delimitado del modo que a continuación se indica.

A) El presente recurso impugna, por una parte, previsiones que ya han sido declaradas inconstitucionales y nulas por este Tribunal; expulsión del ordenamiento jurídico que determina, de acuerdo con reiterada doctrina constitucional, la pérdida sobrevenida de objeto de las impugnaciones correspondientes a ellos [por todas, STC 107/2017, de 21 de septiembre, FJ 2 a)].

Este es el caso, en primer lugar, de la impugnación relativa al art. 16.1.d) de la Ley 12/2023, en tanto que la totalidad del art. 16 de dicha ley fue declarado inconstitucional y nulo por la STC 79/2024. En segundo lugar, tampoco será objeto de examen la queja atinente al art. 19.3 de la Ley 12/2023 por lo que respecta al contenido de la información que los grandes tenedores de vivienda en zonas de mercado residencial tensionado deben proporcionar a las administraciones competentes en materia de vivienda, al haber sido declarado inconstitucional y nulo el último inciso de dicho art. 19.3, en el que se regulaba esta específica cuestión, mediante la STC 79/2024. Y, en tercer lugar, pierden también objeto las tachas de inconstitucionalidad que la demanda dirige contra los arts. 27.1 y 27.3 de la Ley 12/2023, ya que la STC 79/2024 declaró la inconstitucionalidad y nulidad tanto del tercer párrafo del art. 27.1 (al que se ciñe en este punto el recurso de inconstitucionalidad) como del art. 27.3 de dicha ley.

B) De otro lado, el presente recurso de inconstitucionalidad incluye determinados motivos de impugnación que son idénticos, tanto en su objeto como en su fundamentación, a otros que fueron desestimados por este Tribunal en sus pronunciamientos anteriores sobre la Ley 12/2023, de modo que las correspondientes quejas han de entenderse ahora desestimadas por remisión a aquellos.

Se trata, en concreto, de las siguientes impugnaciones: (i) del art. 8.a) en cuanto al inciso “en los términos dispuestos por esta Ley”, cuya cobertura por la competencia estatal prevista en

el art. 149.1.1ª CE confirmó la STC 79/2024, FJ 4; (ii) de los apartados b), c) y d) del art. 15.1, así como de su apartado e), y también de su apartado a), que establecen una serie de “criterios básicos en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística” cuya adecuación al orden constitucional de distribución de competencias fue asimismo confirmada, respectivamente, por las SSTC 26/2025 (FJ 3), 79/2024 (FJ 5) y 190/2025 (FJ 3); (iii) de los apartados 2, 3 y 4 del art. 18, relativos al procedimiento para la declaración de zonas de mercado residencial tensionado, declarados conformes con el orden constitucional de distribución de competencias por la STC 79/2024, FJ5; (iv) del art. 19.3 en lo relativo al plazo en que debe cumplirse la obligación de suministro de información a que alude el art. 19, plazo para cuya fijación el Estado dispone de competencias según lo indicado en la STC 79/2024, FJ 6; (v) del art. 28.1, en cuanto a la previsión relativa a la limitación de los titulares en favor de quienes se podrán enajenar los bienes patrimoniales integrantes de los parques públicos de vivienda, en tanto que esta regulación fue considerada como legítimamente dictada por el Estado al amparo del art. 149.1.1ª CE por la STC 79/2024, FJ 8; y (vi) de la disposición final quinta, apartado cuarto, cuya cobertura por la competencia estatal para dictar la legislación procesal del art. 149.1.6ª CE fue confirmada por la STC 190/2025, FJ 6.

C) También procede desestimar por remisión a lo decidido en la STC 79/2024 la impugnación del art. 28.1 de la Ley 12/2023 fundada en la vaguedad del precepto en cuanto a su carácter potestativo o imperativo, así como en la imposibilidad de encuadrarla en las competencias de los arts. 149.1.1ª y 13ª CE por no restablecer una regulación uniforme en todo el territorio ni tener incidencia en la planificación de la actividad económica. En el FJ 8.B).c) de la referida sentencia, al examinar la impugnación del mismo precepto por la alegada falta de cobertura en los títulos competenciales estatales del art. 149.1.1ª y 13ª CE (que se fundamentaba por el recurso entonces resuelto en su carácter imperativo, su contenido excesivamente detallado y su aplicabilidad también a las entidades locales), este Tribunal concluyó que el art. 28.1, que “regula unos criterios orientadores en la gestión de los meritados parques [parques públicos de vivienda] dirigidos a las administraciones competentes en materia de vivienda y sus entes adscritos o dependientes, que se establece ‘de conformidad con lo dispuesto en su legislación y normativa de aplicación, y sin perjuicio de los criterios específicos que esta establezca’”, respondía a la competencia estatal del art. 149.1.1ª CE. Para ello tuvo en cuenta, entre otras consideraciones, que dicho art. 28.1 “comprende medidas vinculantes no desplazables” y que “no se trata, además, de medidas uniformes, pues el art. 28.2 prevé que al desarrollar esas actuaciones deba prestarse especial atención a las peculiaridades de cada

entorno (...), sin que pueda verse en ello afección posible a las competencias autonómicas en materia de ordenación territorial o régimen local, que en nada se agotan”.

D) Finalmente, existen en el presente recurso de inconstitucionalidad impugnaciones de preceptos de la Ley 12/2023 sobre las que hemos ahora de pronunciarnos *ex novo*, bien porque se refieren a previsiones legales que no fueron objeto de impugnación en los recursos núm. 5491-2023, 5514-2023 y 5516-2023 o bien porque, refiriéndose a preceptos que han sido ya impugnados en alguno de los citados procesos, se fundamentan en una posible causa de inconstitucionalidad distinta a la entonces examinada y que no puede considerarse tampoco rechazada por este Tribunal en virtud de las SSTC 79/2024, 26/2025 y 190/2025.

En el primer supuesto se encuentra el art. 17.4 de la Ley 12/2023, que se impugna por vez primera mediante el presente recurso de inconstitucionalidad, en el que se reprocha al precepto su falta de cobertura en las competencias de los arts. 149.1.1ª y 13ª CE, invocadas por el legislador estatal para su aprobación. Por su parte, en la segunda de las situaciones referidas está la impugnación del art. 8.a), en la medida en que el presente recurso denuncia la falta de competencia del legislador estatal, también *ex arts.* 149.1.1ª y 13ª CE, para modificar la naturaleza jurídica y extender el ámbito subjetivo de aplicación del principio rector enunciado en el art. 47 CE.

3. Doctrina constitucional sobre la vivienda y las competencias estatales de los arts. 149.1.1ª y 13ª CE

A) Según doctrina constitucional consolidada (por todas, STC 59/1995, de 17 de marzo, FJ 3), la vivienda “puede recaer bajo distintos títulos competenciales estatales o autonómicos dependiendo de cuál sea el enfoque y cuáles los instrumentos regulatorios utilizados en cada caso por el legislador. Dicha complejidad competencial es consecuencia de las distintas dimensiones constitucionales que presenta la vivienda (‘económica’ y ‘social’, STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2)” [STC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 4 a)]. En el caso ahora sometido a nuestro enjuiciamiento cobran especial relevancia las competencias exclusivas reservadas al Estado por los arts. 149.1.1ª y 13ª CE, por ser las invocadas por el legislador estatal para la aprobación de los preceptos impugnados, a tenor de la disposición final primera de la Ley 12/2023.

B) En la STC 79/2024, FJ 3, este Tribunal ha recordado que, de conformidad con reiterada doctrina constitucional, el art. 47 CE “no reconoce un derecho fundamental a la vivienda, ni constituye un título competencial autónomo en favor del Estado”, sino que enuncia, como consecuencia de su ubicación constitucional, “un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53.3 CE) en el ejercicio de sus respectivas competencias” (STC 32/2019, de 28 de febrero, FJ 6, con cita de otras muchas). Ahora bien, también indicamos entonces que esta configuración constitucional del art. 47 CE “no es óbice para que al mismo tiempo se despliegue como derecho constitucional, con sus vertientes competenciales”, confirmando así que el título competencial del art. 149.1.1ª CE puede proyectarse sobre el art. 47 CE, posibilidad que nuestra doctrina ya había avalado respecto de otros principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I de la Constitución que contienen mandatos específicos como los establecidos en el art. 50 CE, en relación con las personas mayores, o en el art. 49 CE, en relación con las personas discapacitadas [SSTC 33/2014, de 27 de febrero, FJ 4, y 18/2016, de 4 de febrero, FJ 7 b)].

En cuanto al alcance de la competencia exclusiva del Estado prevista en el art. 149.1.1ª CE hemos ahora de remitirnos, para evitar reiteraciones innecesarias, a la síntesis de la doctrina constitucional recogida en el FJ 3 de la STC 79/2024. Con todo, y para resolver las impugnaciones ahora planteadas, conviene hacer mención expresa de dos aspectos de dicha doctrina. El primero de ellos es “el carácter finalista de esta competencia transversal, al servicio de la garantía de la igualdad”, que “más que establecer una reserva material exclusiva a favor del Estado, lo que le permite es introducir condicionamientos normativos vinculantes para las Comunidades Autónomas en aras de asegurar la igualdad sustancial de derechos y deberes de todos los españoles” (STC 18/2017, de 2 de febrero, FJ 4). El segundo aspecto de nuestra doctrina sobre la competencia del art. 149.1.1ª CE que cobra ahora relevancia es su extensión a 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”, entendidas como las que “afectan a su contenido primario” o a sus “posiciones jurídicas fundamentales”, pero también como “los criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquellas”, que sean “absolutamente necesarios para asegurar la igualdad en el ejercicio del derecho” (SSTC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 4, y 3/2013, de 17 de enero, FJ 8), tales como el “ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho”, las “condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho” o “el marco organizativo que posibilita el ejercicio mismo del derecho” (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 8), teniendo a tal fin el legislador estatal “un cierto

margen de apreciación en cuanto a la fijación inicial de las condiciones que, por su carácter de básicas, deben ser objeto de ordenación uniforme en todo el territorio nacional” (STC 154/1988, de 21 de julio, FJ 3).

C) Por lo que respecta a la competencia estatal sobre las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (art. 149.1.13ª CE), hemos ahora de recordar, como hicimos en la STC 79/2024, FJ 3, que desde la STC 152/1988, de 20 de julio, que avaló la competencia estatal para aprobar planes de vivienda al amparo del art. 149.1.13 CE, ha quedado claro que el mismo “es también aplicable al sector de la vivienda [...] dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo” (FJ 2). Ha sido, por ello, un título competencial de invocación constante en el control de la legislación autonómica sobre vivienda, dado que “es un subsector importante de la economía, admitiéndose como constitucionalmente legítimo que, aun cuando la competencia en materia de vivienda corresponda a las comunidades autónomas, el Estado señale, si lo considera necesario, ciertas líneas directrices de la ordenación de este segmento de la economía” (STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 17, con cita de otras muchas).

El art. 149.1.13ª CE contiene “una regla de carácter transversal en el orden económico que responde a la ‘necesaria coherencia de la política económica’ y que ‘exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dichos objetivos y evite que, dada la interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio, se produzcan resultados disfuncionales y disgregadores’” [por todas, SSTC 186/1988, FJ 2, y 100/2020, de 22 de julio, FJ 3 B) b)]. Esta competencia “alcanza, además, no solo a las bases, sino también a la coordinación, correspondiéndole al Estado ‘una facultad que presupone lógicamente la existencia de competencias autonómicas [...] que deben ser respetadas, y con la que se persigue, en esencia, la integración de las diversas partes del sistema en el conjunto del mismo mediante la adopción por el Estado de medios y sistemas de relación [...]’” (por todas, STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4).

Por lo demás, este Tribunal ha insistido en que “el art. 149.1.13 CE, como regla de carácter transversal en el orden económico, se proyecta sobre los distintos sectores de la economía, pero con el importante matiz de que las normas estatales dictadas al amparo de este

título pueden fijar ‘las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector’ [...]. De lo cual deriva que no toda medida, por el mero hecho de tener incidencia económica, puede incardinarse en este título, siendo necesario que tenga ‘una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, pues de no ser así se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico’” (STC 15/2018, de 22 de febrero, FJ 5, y otras allí citadas). En atención a esto último es necesario, además, que el uso que haga el Estado de esta competencia horizontal no agote la regulación de la materia objeto del título competencial autonómico específico afectado (SSTC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 12, y 93/2015, de 14 de mayo, FJ 17).

4. Impugnación del art. 8.a): derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna y adecuada

A) Objeto y posiciones de las partes

Hemos de comenzar nuestro enjuiciamiento examinando la constitucionalidad del art. 8.a) de la Ley 12/2023, cuya impugnación subsiste, según acabamos de indicar, en lo relativo a la denunciada falta de competencia del legislador estatal para modificar la naturaleza jurídica y extender el ámbito subjetivo de aplicación del principio rector enunciado en el art. 47 CE. El tenor literal del precepto es el siguiente:

“Artículo 8. Derechos del ciudadano en relación con la vivienda.
Todos los ciudadanos tienen derecho a:

a) Disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos dispuestos por esta ley, ya sea en régimen de propiedad, de arrendamiento, de cesión de uso, o de cualquier otro régimen legal de tenencia.”

Sostiene la demanda que esta previsión, aun cuando pudiera parecer que se limita a reproducir el tenor del art. 47 CE, introduce dos importantes novedades sin cobertura competencial suficiente, a saber, (i) extiende el ámbito subjetivo del derecho –de “todos los españoles” a “todos los ciudadanos”–, y (ii) lo transforma de principio rector en verdadero derecho subjetivo. Se trataría, según el planteamiento de la demanda, de innovaciones que no pueden ser introducidas por el Estado, por no encontrar soporte en ninguno de los títulos

competenciales invocados al respecto en la disposición final séptima de la Ley 12/2023 y por ser la vivienda una competencia exclusiva de las comunidades autónomas que resulta, en consecuencia, vulnerada por el precepto impugnado. En particular, se aduce en el recurso que la previsión controvertida no regula una “condición básica” que garantice la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1ª CE), porque se limita a crear *ex novo* el derecho, sin concretar su contenido ni las condiciones para su ejercicio, y sin armonizar tampoco su ejercicio a nivel nacional. Asimismo, se denuncia que el precepto impugnado no encuentra cobertura en la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE), debido a su falta de incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general.

El abogado del Estado se ha opuesto a la impugnación indicando, en síntesis, que (i) el derecho a la vivienda se encuentra ya reconocido a nivel legislativo a todos los ciudadanos en otras normas de rango legal, sin que las mismas hayan suscitado reparos competenciales; (ii) el precepto controvertido encuentra cobertura competencial suficiente en los arts. 149.1.1ª y 13ª CE; y (iii) nada hay en el art. 8.a) que interfiera o menoscabe las competencias de las comunidades autónomas.

B) Enjuiciamiento

a) Comenzando nuestro enjuiciamiento desde la perspectiva del art. 149.1.1 CE y del reparto competencial en la materia, lo que debe aquí examinarse es si el precepto impugnado contribuye teleológicamente a la igualdad, sin invadir competencias ajenas porque proceda a la “normación completa” de un derecho como el relativo a la vivienda, materia que es de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Madrid (art. 26.1.14ª EACAM).

Hemos de partir de la constatación de que nada más trascendental puede haber, en punto a garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, que la determinación de la existencia misma de tal derecho como derecho subjetivo en sentido técnico-jurídico, así como la delimitación del círculo de sus titulares, máxime cuando tales decisiones normativas se refieren –como sucede con el derecho a la vivienda– a principios rectores que, por mandato del art. 53.3 CE, “informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”, pero que “sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”.

Proyectada esta idea inicial sobre el precepto concretamente impugnado, cabe advertir, en cuanto a la naturaleza del derecho en él proclamado, que la norma se limita a calificarlo como “derecho”, aunque sin dotarlo de contenido específico, pues tal contenido resulta de las previsiones contenidas en el resto de la Ley 12/2023 y de las que, en el ámbito de sus competencias, hayan aprobado o aprueben las comunidades autónomas, como ya indicamos en la STC 79/2024, FJ 4 B). La alusión que el impugnado art. 8.a) hace al “derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada” resulta así sistemáticamente coherente con el contenido de la Ley en la que se integra; y de su interpretación en el marco de dicho texto legal resulta, efectivamente, la configuración del derecho constitucional a la vivienda como derecho subjetivo que, en cuanto tal, encuentra su correlato pasivo en distintas obligaciones impuestas sobre los poderes públicos para su promoción y protección. Estamos, en definitiva, ante una previsión legal constitutiva de una “condición básica” en el sentido del art. 149.1.1ª CE, lo que conduce a la desestimación de la queja en este punto.

b) Por lo que respecta a la determinación legal de que el aludido derecho corresponde a “todos los ciudadanos”, cabe advertir que la norma se aparta aquí, para determinar el círculo de titulares del derecho, del concepto de “españoles” que utiliza no solo el art. 47 CE –como denuncian los recurrentes– sino también el art. 149.1.1ª CE, lo que resulta de mayor relevancia desde la perspectiva competencial, puesto que la doctrina constitucional ha descartado que este título competencial pueda resultar de aplicación directa a los extranjeros (STC 227/2012, de 29 de noviembre, FJ 5, y 33/2014, de 27 de febrero, FJ 4).

El de “ciudadano” es un término polisémico que puede referirse, según el contexto en el que se utilice y como recuerda el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, tanto a quien es “titular del derecho de sufragio y de otros derechos políticos”, como al “habitante nacional, capaz y mayor de edad”, al “habitante de un país, cuando tiene reconocida la totalidad de los derechos fundamentales consagrados en la respectiva Constitución”, o, más ampliamente, a “cualquier persona física, persona jurídica y ente sin personalidad que se relacione, o sea susceptible de relacionarse, con las administraciones públicas”. No resulta sencillo discernir el alcance con el que el impugnado art. 8.a) pretende utilizar el concepto de “ciudadanos”, aunque sí cabe presumir, dada la vocación tuitiva de la ley y como asume la demanda, que el legislador estatal ha optado por este concepto –en lugar de por el de “españoles”– con una finalidad no restrictiva, sino ampliatoria, y por tanto con el objetivo de que las condiciones básicas de

igualación fijadas en la Ley 12/2023 alcancen a quienes residen legalmente en España aun sin tener la condición de españoles.

Esta comprensión del precepto impugnado conduce necesariamente a la conclusión, conforme a la doctrina antes reseñada, de que el mismo goza de cobertura competencial conforme al art. 149.1.1ª CE en la medida en que pretende garantizar condiciones básicas de igualdad en el ejercicio del derecho a la vivienda para todos los españoles, pero que carece de cobertura en dicha competencia estatal en la medida en que extiende esas condiciones básicas también a los ciudadanos extranjeros.

c) La conclusión expuesta conduce a la necesidad de examinar si la parte del precepto que puede entenderse referida a los ciudadanos extranjeros puede encontrar cobertura en algún otro título competencial del Estado, teniendo en cuenta que, conforme a reiterada doctrina, corresponde en todo caso a este Tribunal identificar finalmente el título competencial concreto que ofrezca, en su caso, cobertura a los preceptos impugnados, sin que en dicha tarea se encuentre vinculado por “las incardinaciones competenciales contenidas en las normas sometidas a su enjuiciamiento” ni tampoco por “el encuadramiento competencial que realicen las partes en el proceso” (por todas, STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 10)

A la vista del contenido del precepto impugnado cobra aquí relevancia el art. 149.1.2ª CE, que, en una lectura integrada con el art. 13 CE, atribuye al Estado la competencia exclusiva para fijar el “estatuto jurídico del ciudadano extranjero”, tal y como indicamos en la STC 87/2017, de 4 de julio, FJ 4. Según recordó entonces este Tribunal, “la propia Constitución se remite a la ‘ley’ para determinar los contenidos del título I que sean aplicables a los extranjeros —más allá, evidentemente, de los que ya les corresponden *ex Constitutione* por ser inherentes a su condición de personas y a la dignidad consustancial a esa condición”, de modo que “habrá de ser la ley —estatal o autonómica, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias— la que, fuera de los contenidos que directamente les atribuye la Constitución, establezca aquellos otros contenidos del título I aplicables a los extranjeros”.

Como quedó establecido en la STC 87/2017, FJ 4, en este ámbito corresponden al Estado, en virtud de su competencia sobre extranjería del artículo 149.1.2ª CE, fundamentalmente dos aspectos. Por una parte, la determinación de “aquellos derechos que corresponden a los extranjeros en su condición de tales”, esto es, los que “les corresponderían,

no como consecuencia de su potencial situación de necesidad social y que les puede convertir en beneficiarios de determinadas políticas sectoriales asistenciales (políticas de vivienda, de asistencial social etc.), sino como consecuencia de la específica y particular posición en la que se encuentra el ciudadano extranjero de cara a su integración en la sociedad española”. Y, de otro lado y por lo que ahora especialmente interesa, corresponde al Estado “la determinación, en cuanto cuestión más primordial del régimen jurídico del extranjero en España, de los derechos que, correspondiendo, en principio, a los españoles, deben ser extendidos a los ciudadanos de otras nacionalidades radicados en nuestro país”, de modo que “el Estado, a través de su competencia para determinar el ‘estatuto del extranjero’, puede establecer los ámbitos del título I de la Constitución que no admiten diferencia de trato por la mera presencia de la nota de la ‘extranjería’”.

En este concreto punto, debemos ahora reiterar que “el ‘estatuto del extranjero’, como parte integrante del título competencial estatal del artículo 149.1.2 CE, no incluye [...] la fijación de unas condiciones básicas de igualdad entre todos los extranjeros radicados en el territorio del Estado, sino que tiene, más bien, el objetivo de fijar las condiciones de igualdad entre extranjeros y españoles en la titularidad de los derechos constitucionales”, con las implicaciones y límites fijados en la propia STC 87/2017, FJ 4, dirigidos a evitar que la competencia del art. 149.1.2ª CE se convierta en “un título horizontal de alcance ilimitado que enerve los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas de carácter sectorial” (STC 31/2010, FJ 83; doctrina reiterada en las SSTC 26/2013, de 31 de enero, FJ 5, y 154/2013, de 10 de septiembre, FJ 5).

d) A la luz de lo expuesto hemos de concluir que el impugnado art. 8.a) de la Ley 12/2023, en la medida en que alude a “todos los ciudadanos” como titulares del derecho a una vivienda digna y adecuada, viene a fijar las condiciones de igualdad en el ejercicio de este derecho constitucional tanto entre los españoles (art. 149.1.1ª CE) como entre los extranjeros y los españoles (art. 149.1.2ª CE), lo que, sumado al hecho de que ni el precepto ni la Ley en que se integra proceden a una normación completa del régimen de ejercicio del Derecho que invada las competencias sectoriales autonómicas, conduce a desestimar el presente motivo de impugnación.

5. Impugnación del art. 17.4: viviendas asequibles incentivadas

A) Objeto y posiciones de las partes

El recurso impugna, dentro del art. 17 de la Ley 12/2023 (intitulado “vivienda asequible incentivada”), el apartado 4, cuyo tenor literal es el siguiente:

“Los instrumentos de ordenación urbanística podrán promover la puesta en el mercado de viviendas en régimen de alquiler durante períodos de tiempo determinados y a precios asequibles permitiendo incrementos de edificabilidad o densidad o la asignación de nuevos usos a una vivienda o a un edificio de viviendas, incluidos en ámbitos delimitados al efecto”.

La demanda sostiene que este precepto incurre en exceso competencial ex arts. 149.1.1ª y 13ª CE por dos motivos. En primer lugar, por configurarse como una norma puramente potestativa, pues contiene una mera habilitación a los instrumentos de ordenación urbanística, a los que se limita a sugerir posibles opciones de ordenación que son de adopción voluntaria por los distintos municipios mediante la modificación de sus instrumentos de planeamiento, que por su naturaleza y características no pueden servir para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos ni como base de la planificación general de la actividad económica. En segundo lugar, el art. 17.4 excedería de las competencias estatales invocadas para su aprobación porque regula un aspecto de detalle netamente urbanístico (propio, de hecho, de la llamada ordenación urbanística pormenorizada), regulando cuestiones relativas al contenido de los instrumentos de ordenación urbanística, cuya elaboración y regulación corresponde, respectivamente, a los municipios y las comunidades autónomas.

El abogado del Estado se opone a la impugnación alegando que el art. 17.4 de la Ley 12/2023 sienta una clara directriz dirigida a promover la puesta en el mercado de viviendas de alquiler y, con ello, a paliar el impacto que en la economía general provoca el déficit de vivienda en régimen de alquiler, de modo que la norma encontraría cobertura en la competencia del Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE). Argumenta al efecto que la STC 61/1997 avaló la creación, bajo dicho título competencial, de una figura –en aquel caso, la del patrimonio municipal del suelo–, sin imponer su uso a los instrumentos de ordenación urbanística, sino solamente posibilitándolo, por lo que debe entenderse que puede hacer otro tanto con la figura de la vivienda asequible incentivada.

B) Enjuiciamiento

El de “vivienda asequible incentivada” es, según el preámbulo de la Ley 12/2023, un concepto normativo nuevo, introducido por dicha ley como figura necesaria para incrementar la oferta a corto plazo de vivienda a precios asequibles. En consonancia con ello, el art. 3.g) de la Ley la define como “aquella vivienda de titularidad privada, incluidas las entidades del tercer sector y de la economía social, a cuyo titular la Administración competente otorga beneficios de carácter urbanístico, fiscal, o de cualquier otro tipo, a cambio de destinarlas a residencia habitual en régimen de alquiler, o de cualquier otra fórmula de tenencia temporal de personas cuyo nivel de ingresos no les permite acceder a una vivienda a precio de mercado. Los beneficios públicos que se asignen a estas viviendas estarán vinculados a las limitaciones de uso, temporales y de precios máximos que, en cada caso, determine la Administración competente”. Añade el preámbulo de la Ley 12/2023 que, mediante la introducción de esta categoría de viviendas, “se busca la implicación de todos los agentes públicos, privados y tercer sector en la búsqueda de soluciones de los problemas de oferta de vivienda y la orientación a tal fin del parque de vivienda existente”.

Con estas premisas, la regulación de las viviendas asequibles incentivadas se acomete en el art. 17 de la ley, que se estructura en cuatro apartados. Según se deriva del art. 17.1, la creación de este tipo de viviendas no resulta legalmente imperativa, sino que “los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán impulsar” su existencia “con objeto de incrementar la oferta de vivienda a precios adecuados a la situación económica de los hogares en cada entorno territorial”. En el art. 17.1 de la Ley 12/2023 se establece asimismo que tales viviendas “estarán sujetas, con carácter orientativo y sin perjuicio de lo que establezcan al respecto las administraciones competentes” a una serie de reglas, establecidas en tres subapartados [a), b) y c)] del precepto, que aparecen redactadas en tono imperativo y a las que se anudan remisiones a los criterios que para su aplicación establezca la administración competente. Por su parte, el art. 17.2 de la Ley 12/2023 prevé que las viviendas asequibles incentivadas podrán ser de nueva promoción o bien tratarse de viviendas ya existentes, “siempre que en cualquier caso cumplan los requisitos legalmente establecidos, que aseguren la adecuación y calidad de las mismas, contribuyendo a favorecer la cohesión social”. A su vez, el art. 17.3 de la ley dispone que, en las zonas rurales sujetas a fenómenos de pérdida de población, este tipo de vivienda “podrá acompañar el desarrollo de estrategias de dinamización social y económica, así como la creación de empleo y actividad en tales zonas”. Por último, el

art. 17.4 de la Ley 12/2023, al que se ciñe la impugnación que ahora examinamos, se refiere exclusivamente a las viviendas asequibles incentivadas en régimen de alquiler –y no ya a las utilizadas como residencia habitual bajo cualquier otra fórmula de tenencia temporal– para establecer que su puesta en el mercado podrá ser promovida por los instrumentos de ordenación urbanística a través de la permisión, en ámbitos delimitados al efecto, de incrementos de edificabilidad o densidad, o bien la asignación de nuevos usos a una vivienda o a un edificio de viviendas.

Como puede apreciarse, la estructura del art. 17.4 ahora impugnado es idéntica a la del art. 15.1.a).1 de la misma Ley 12/2023, conforme al cual “con la finalidad de ampliar la oferta de vivienda social o dotacional, los instrumentos de ordenación territorial y urbanística podrán establecer como uso compatible de los suelos dotacionales, el destinado a la construcción de viviendas dotacionales públicas”. En efecto, en ambos casos la ley estatal establece una habilitación de uso potestativo para los instrumentos de ordenación correspondientes, que puede ser utilizada con la finalidad de ampliar la oferta de unos u otros tipos de vivienda, y que consiste en la posibilidad de que tales instrumentos de ordenación incluyan determinados tipos de previsiones de carácter urbanístico y sentido favorable para sus destinatarios. Ello hace que para resolver la impugnación del art. 17.4 de la Ley 12/2023 sobre relevancia el criterio sentado en la reciente STC 190/2025, FJ 3, al resolver la controversia competencial en aquel momento trabada en análogos términos respecto del art. 15.1.a).1 de la misma ley.

En coherencia con lo allí decidido procede, por una parte, rechazar que el art. 17.4 de la Ley 12/2023 encuentre cobertura competencial en el art. 149.1.1ª CE, por más que se trate de un precepto teleológicamente orientado a ampliar la oferta de vivienda en régimen de alquiler a precios asequibles y, por lo tanto, guarde relación con el derecho a la vivienda previsto en el art. 47 CE. Y ello en tanto que se trata de una previsión que no contiene condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho a la vivienda, y que no introduce condicionamientos normativos vinculantes para sus destinatarios en aras de asegurar la igualdad sustancial en el ejercicio del derecho a la vivienda.

Por el contrario, el art. 17.4 de la Ley 12/2023 sí encuentra amparo en la competencia estatal del art. 149.1.13ª CE. En este punto conviene aclarar que no resulta pertinente para nuestro enjuiciamiento lo afirmado en el FJ 36 de la STC 61/1997, que invoca el abogado del Estado, pues tal pronunciamiento se refería a una figura de creación estatal –el

patrimonio municipal del suelo— cuya existencia se imponía a los ayuntamientos por el entonces enjuiciado art. 276 TRLS, a diferencia de la figura ahora examinada, cuya creación en cada ámbito territorial no exige ni el art. 17 ni ninguna otra previsión de la Ley 12/2023, que tampoco impone, sino que solo posibilita, el uso de los criterios establecidos en el art. 17.4. Ahora bien, de manera similar a lo apreciado respecto del art. 15.1.a).1 de dicha ley en la STC 190/2025, FJ 3, el precepto ahora impugnado (i) se orienta claramente a la finalidad de aumentar la oferta de viviendas en régimen de alquiler a precios asequibles, (ii) articula ese objetivo a través de directrices o criterios de ordenación del sector de la vivienda que, de activarse, tienen una directa y significativa repercusión y trascendencia en la actividad económica general, y (iii) ofrece un amplio margen de maniobra a las comunidades autónomas, pues no impide que el legislador autonómico pueda precisar o completar la habilitación concedida a los instrumentos de ordenación urbanística, ni aborda de manera exhaustiva ni con excesivo detalle la materia regulada, ni utiliza figuras y técnicas urbanísticas en el sentido vedado por la doctrina constitucional. Por lo tanto, el art. 17.4 de la Ley 12/2023 ha de entenderse legítimamente aprobado por el legislador estatal en ejercicio de su competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, lo que conduce a la desestimación de este motivo de impugnación.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido:

1º. Declarar la pérdida de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid contra determinados preceptos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, en lo que se refiere a la impugnación de los arts. 16.1.d); 19.3, a partir del inciso “que incluirá, con respecto a las viviendas de titularidad del gran tenedor en la zona de mercado residencial tensionado, al menos, los siguientes datos”; 27.1; y 27.3 de la citada ley.

2º. Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veinticuatro de febrero de dos mil veintiséis.