

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, 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. 5580-2023, promovido por el Parlamento de Cataluña contra los arts. 2, letras c), d), e), f), g), h), i), j), m), n), o), p), q), r) y s); 15, apartados 1.b) y 1.d), y apartados 2, 3 y 4; 16; 17; 18.1 y 18.4; 27.1, párrafo tercero, 27.2 y 27.3; 28; 29; la disposición transitoria primera, párrafo segundo; la disposición transitoria segunda y la disposición final séptima, apartado 1, de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Han comparecido el Congreso de los Diputados, el Senado y el Gobierno de la Nación, habiendo formulado alegaciones este último. Ha sido ponente la magistrada doña Laura Díez Bueso.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro de este Tribunal el día 1 de septiembre 2023, el letrado del Parlamento de Cataluña, actuando en representación y defensa de dicha Cámara, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 2, letras c), d), e), f), g), h), i), j), m), n), o), p), q), r) y s); 15, apartados 1.b) y 1.d), y apartados 2, 3 y 4; 16; 17; 18.1 y 18.4; 27.1, párrafo tercero, 27.2 y 27.3; 28; 29; la disposición transitoria primera, párrafo segundo; la disposición transitoria segunda y la disposición final séptima, apartado 1, de la Ley 12/2023, de

24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Esta ley fue publicada en el “Boletín Oficial del Estado” núm. 124, de 25 de mayo de 2023.

2. El recurso de inconstitucionalidad centra mayoritariamente sus quejas en la vulneración de la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1.3 CE en su relación con el art. 149.1.1 y 13 CE). Dicha impugnación se dirige contra los preceptos citados supra, alegando, resumidamente, y con amplia cita de doctrina constitucional, que los mismos no encuentran acomodo, de conformidad con la disposición final séptima, apartado primero, de la misma Ley 12/2023, en los títulos competenciales de los arts. 149.1.1 y 13 CE, por afectar sobre todo a la competencia autonómica de vivienda y también, en menor medida, a la de urbanismo (arts. 137.1 y 149.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña). Algunos de estos artículos son también recurridos por otros motivos de diversa naturaleza; así: por infracción de los principios de autonomía financiera y de gastos (arts. 201.2 y 202.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña) en el caso del art. 27.3 y, en relación con éste, en el de la disposición transitoria primera, párrafo 2, de la Ley.

3. Siguiendo, pues, en lo sustancial, el orden expositivo empleado por el recurrente, pueden sintetizarse las tachas de inconstitucionalidad contempladas en la demanda de la siguiente manera:

a) Comenzando por el art. 2, letras c), d), e), f), g), h), i), j), m), n), o), p), q), r) y s), argumenta el recurrente que el referido precepto, en el que se establecen los fines de las políticas públicas de vivienda, detalla hasta veinte finalidades [de la letra a) hasta la s)]. Añadiendo, con cita del art. 137.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que en Cataluña sólo la Generalitat es competente para establecer las finalidades de las políticas públicas en materia de vivienda. De hecho, razona, así lo hizo el artículo 2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en términos parecidos a los de la norma estatal que se impugna.

Dicho esto, el recurrente rechaza que dichas finalidades “comunes” puedan estar amparadas por algún título competencial estatal; y, más concretamente, por los de los arts. 149.1.1 y 149.1.13 CE, que son los invocados en la disposición final séptima, apartado 1, de la Ley.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

En efecto, descartado el encaje que podría brindarles el art. 149.1.13 (puesto que ninguna de ellas tiene una incidencia “directa y significativa” en la economía, como exige la jurisprudencia constitucional), el recurrente examina cada letra separadamente a efectos de comprobar si tienen amparo en el art. 149.1.1. Y, como se ha adelantado, cuestiona las letras mencionadas [c), d), e), f), g), h), i), j), m), n), o), p), q), r) y s)] por las siguientes razones: la letra c), por considerar -no obstante reconocer que algunas de las cuestiones (“dignidad” y “necesidades de los menores”) sí guardan relación con las condiciones básicas- que la extensión del precepto y la dispersión de su contenido no permiten considerarlo como la expresión de unas “condiciones básicas” en el ejercicio del derecho, por lo que no puede ser amparado por el artículo 149.1.1, y, por tanto, vulneran la competencia exclusiva autonómica en materia de vivienda; la letra d), por entender que el artículo 149.1.1 no otorga cobertura suficiente para establecer unos objetivos de coherencia, transparencia, coordinación con las restantes políticas sectoriales y participación de la ciudadanía y de las entidades representativas de la sociedad civil en el ámbito de la vivienda, así como por considerar que la colaboración interadministrativa es un principio que no es menester justificar en preceptos concretos; la letra e) por apreciar que este enunciado se vincula con una serie de opciones de política de vivienda que, sin cuestionar sus virtudes, correspondería diseñar al titular de la competencia exclusiva en materia de vivienda, que, por tanto, se ve desconocida; la letra f), por tratarse, dice, de una finalidad claramente de política de vivienda, no atisbando la pretensión de regular unas condiciones básicas que garanticen “la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales” en el ejercicio del derecho [STC 61/1996, FJ 7.a)]; la letra g), atendiendo al grado de detalle con el que se describe el sentido de las diferentes actuaciones que deben llevarse a cabo por parte de los poderes públicos, que a su juicio excede claramente el ámbito del artículo 149.1.1, tal como ha sido perfilado por la jurisprudencia constitucional; la letra h), de nuevo por entender que se formula una finalidad que nítidamente se inscribe en el ámbito de la política de vivienda; la letra i), por entender que difícilmente la promoción de la utilización de un determinado instrumento, al menos tan concreto como el que se enuncia, puede considerarse amparado por el artículo 149.1.1 de la Constitución; la letra j), por considerar que la eficiencia en la gestión es un principio aplicable a cualquier ámbito de la actuación administrativa, pero no por ello su formulación debe ampararse en el artículo 149.1.1 de la Constitución; y, en cuanto a la colaboración público-privada, que solo “en su caso” debe fomentarse, es una opción que permite el ordenamiento jurídico, pero que debe decidir el titular de la competencia sectorial, sin que se alcance tampoco a atisbar conexión alguna con el artículo 149.1.1 de la Constitución;

la letra m), por entender que, siendo la accesibilidad en las viviendas una cuestión relevante, la responsabilidad corresponde al titular de la competencia sectorial, sin que se detecte una relación “estrecha, directa e inmediata” con el derecho reconocido en el artículo 47 de la Constitución, que legitime la intervención del legislador estatal al amparo del artículo 149.1.1; la letra n), por apreciar que los objetos que enumera no constituyen “condiciones básicas” que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho del artículo 47, conforme a la doctrina constitucional que cita; la letra o), por considerar que esta finalidad se refiere al uso de los recursos públicos para cumplir los objetivos de la política de vivienda, y a la aplicación de criterios de corresponsabilidad de sus ocupantes; señalando que no hay ningún elemento de su formulación que remita a ninguna “condición básica” del ejercicio del derecho; la letra p), por considerar que una regla de estas características no supone una condición básica para el ejercicio del derecho en condiciones de igualdad (con el que no tiene una relación “estrecha, directa e inmediata”), sino un criterio de actuación de la administración competente, perfectamente razonable, pero que el legislador estatal no está legitimado a imponer en virtud del artículo 149.1.1 de la Constitución; la letra q), por entender que no tiene ninguna conexión con el ejercicio del derecho del artículo 47 de la Constitución, ni, por tanto, con el título competencial del artículo 149.1.1; la letra r), por considerar, de nuevo, que no tienen ninguna relación directa con el ejercicio del derecho del artículo 47 de la Constitución, con lo que el legislador estatal carece de la cobertura competencial del artículo 149.1.1; la letra s), por entender que esta finalidad plantea una opción de política de vivienda, que corresponde formular al responsable de ésta, sin vinculación alguna con el ejercicio del derecho del artículo 47 de la Constitución, y, por tanto, sin la cobertura competencial del artículo 149.1.1.

b) En relación con el art. 15, señala el recurrente que el precepto, en la medida que establece diferentes criterios con incidencia en la ordenación territorial y urbanística, se enmarca de forma prevalente en el ámbito material del urbanismo, que es de competencia exclusiva de la Generalitat de conformidad con el artículo 149.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, sin perjuicio de su relación con la materia de la vivienda, en diferente grado en función de las diferentes medidas que contiene.

Expuesto el marco general, el letrado del Parlamento de Cataluña cuestiona la regulación contenida en el apartado 1 del art. 15, en sus letras b) y d), por considerar, respecto de la letra b), que se trata de un mandato obligatorio dirigido al titular de la competencia exclusiva en materia de urbanismo (la Comunidad Autónoma), que no queda amparado por

ninguno de los títulos transversales a que hace referencia el apartado 1 de la disposición final séptima (art. 149.1.1 y 149.1.13), vulnerando por ello la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de urbanismo que le atribuye el artículo 149.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; respecto de la letra d), por entender que el porcentaje que fija reduce injustificadamente el margen de ejercicio competencial a las Comunidades Autónomas, sin dejar espacio para el desarrollo normativo, con lo que incide directamente en la política en materia de ordenación del suelo y urbanismo, y también en materia de vivienda; a lo que añade que el porcentaje del 50% (ya de por sí elevado) debe ponerse en relación con los nuevos porcentajes de reserva de suelo destinado a vivienda protegida, que pasan del 30% al 40% en suelo rural, y del 10% al 20% en suelo urbanizable (disposición final cuarta de la Ley 12/2023), con lo que el margen del ámbito de actuación autonómico se reduce todavía más; todo lo cual, continúa razonando, no queda atenuado por la posible excepción a que hace referencia el inciso final del precepto, que paradójicamente exige algo que la norma estatal no ha hecho con la regla general del 50%: su justificación; por ello la referida letra d), a juicio del recurrente, vulnera las competencias exclusivas de la Generalitat en materia de urbanismo y de vivienda, atribuidas, respectivamente, por los artículos 149.5 y 137.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y, por ello, es inconstitucional.

A continuación, cuestiona la regulación contenida en los apartados 2 a 4 del mismo art. 15, que refiere no está amparada por ninguno de los títulos competenciales analizados (ni el art. 149.1.1, ni el art. 149.1.13). Razona, por la forma en que están redactados dichos apartados, que no pueden encontrar acomodo en el art. 149.1.1 ya que los apartados controvertidos incluyen apelaciones genéricas que deben perseguir los poderes públicos competentes en materia de urbanismo y vivienda, en términos generales y abstractos, que por sí mismos no afectan a las posiciones jurídicas de los ciudadanos, por lo que no pueden constituir “condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”. De igual forma se rechaza su acomodo en el art. 149.1.13 en el entendimiento que sus previsiones no tienen ni el contenido económico ni la trascendencia directa y significativa que supondría su consideración como bases de la planificación general de la economía. Por todo ello el recurrente afirma que <<[I]a ausencia de título habilitante, junto con el hecho de que la regulación se refiere a ámbitos que son de competencia exclusiva autonómica, implica que los apartados analizados son contrarios a los preceptos estatutarios atributivos de esas competencias, aun cuando, como ya se ha visto, su ejercicio no se vea afectado por el contenido de la regulación>>.

c) Respecto de la impugnación del art. 16, señala el recurrente que la regulación de su apartado 1 incide directamente en la materia de vivienda, a través de una enumeración de principios por lo que se debe regir la vivienda protegida; principios que el propio legislador estatal señala que solo se aplicarán en defecto de legislación autonómica (o normativa municipal) o, al menos, siempre que no estén en contradicción con esa legislación o normativa; recordando en este punto el recurrente la conocida doctrina del Tribunal Constitucional en el sentido de no admitir que el Estado pueda dictar normas con pretensión meramente supletoria de la legislación autonómica (entre otras, STC 147/1991, FJ 7; 118/1996, FJ 6 y 7; 61/1997, FJ 12; 53/2017, FJ 18); a lo anterior, siguiendo el planteamiento del recurrente, se une la circunstancia de que, visto el tenor del art. 16, el carácter prevalente de la legislación autonómica (y normativa municipal) contradice la eventual caracterización de dichos principios como “condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” (artículo 149.1.1) o como “bases y coordinación general de la actividad económica” (artículo 149.1.13), que serían los dos títulos en que pretendería ampararse el precepto, de conformidad con lo que establece el apartado 1 de la disposición final séptima de la Ley.

De igual forma, argumenta que el art. 16, apartado 2, vulnera también la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de vivienda que le atribuye el artículo 137.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y, por ello, es inconstitucional. Y ello en la medida en que, afirma, se trata de una previsión de carácter instrumental respecto del apartado 1, al que se remite, con lo que debe correr su misma suerte, a pesar de presentar un efecto habilitador genérico, que sería innecesario dado que la competencia sustantiva ya es autonómica.

d) En lo que respecta al art. 17, señala el recurrente que dicho precepto establece una nueva categoría de vivienda protegida, lo que sitúa el precepto en uno de los aspectos nucleares de la política de vivienda. En este punto, igual que hacía al examinar el art. 16, reprocha que las reglas contenidas en el art. 17, por su carácter facultativo y meramente orientativo, no pueden ser consideradas “condiciones básicas” para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos del artículo 149.1.1, ni tampoco las “bases” de la planificación general de la economía; cobertura de la que tampoco disfrutarían si se entendiera que el precepto controvertido tiene un carácter habilitador, por cuanto, en esta hipótesis, la materia regulada seguiría siendo de competencia exclusiva autonómica, y, por tanto, en línea de principio, no hay

nada en esta materia que no puedan realizar, salvo, justamente, que el Estado, en ejercicio de sus títulos transversales, imponga soluciones concretas (pero no que habilite a su adopción).

e) En lo atinente al art. 18, apartados 1 y 4, el recurrente afirma, en lo que respecta al apartado 1, que se trata de una norma (con un carácter meramente declarativo y potestativo) que se sitúa en claramente en el ámbito de una competencia exclusiva autonómica (de hecho, razona el recurrente, la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020 establece en sus artículos 2 a 5 el régimen de la declaración de áreas con mercado de vivienda tenso), y el Estado solo puede intervenir a través de sus títulos competenciales propios, que serían (de conformidad con el apartado 1 de la disposición final séptima) los de los artículos 149.1.1 y 149.1.13; a lo que añade que una norma sin contenido vinculante u obligatorio no cumple con los presupuestos de aquellos preceptos, ni de la doctrina constitucional que los ha interpretado.

Respecto de su apartado 4, refiere que su regulación supone una injerencia en las facultades organizativas y ejecutivas de la Generalitat, sin que la manera de actuar que se impone sea necesaria para salvaguardar las condiciones básicas para conseguir la igualdad en el ejercicio de los derechos, con lo que el precepto no podría ampararse en el artículo 149.1.1; ni tiene tampoco la incidencia directa y trascendente en la economía que exigiría el artículo 149.1.13. Dice que tampoco otros títulos competenciales (como los de los arts. 149.1.8 y 149.1.18) darían cobertura para establecer un mandato tan preciso al titular de la competencia exclusiva en materia de vivienda.

f) Siguiendo con sus reproches de carácter competencial, el recurrente impugna los arts. 27.1.III, 27.2, 27.3, 28 y 29.

Respecto del art. 27.1, tercer párrafo, señala que su regulación delimita el contenido mínimo imperativo que deben tener los parques públicos de vivienda de las Administraciones competentes, entre ellas la de la Generalitat, con lo que se impone un modelo determinado en cuanto a los tipos de vivienda que en todo caso deben integrar los parques; de esta forma, continúa razonando, incide en la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de vivienda, y no encuentra acomodo en ninguno de los títulos competenciales que analiza (art. 149.1.1 y 149.1.13).

En relación con el art. 27.2, que inscribe en el ámbito de la vivienda (citando aquí la regulación contenida en la LAU -apartado 4 de su preámbulo- y la legislación autonómica sobre el destino de los depósitos de fianzas arrendaticias), atendiendo a su carácter facultativo (“podrán utilizarse las cantidades”), afirma el recurrente que ello impide la consideración de esta medida como una condición básica para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho o como una base de la planificación general de la economía, por lo que los dos títulos invocados por el legislador en el apartado 1 de la disposición final séptima de la Ley (artículos 149.1.1 y 149.1.13) no serían aplicables; es más, prescindiendo del carácter no imperativo de la norma, afirma también que no se percibe su incidencia directa y significativa sobre la actividad económica (artículo 149.1.13) ni su carácter esencial para garantizar la igualdad en el derecho a la vivienda de los ciudadanos (artículo 149.1.1).

A propósito del art. 27.3, que afirma sí contiene un mandato imperativo, argumenta el recurrente que esta disposición no constituye una condición básica que garantice la igualdad en el ejercicio del derecho a la vivienda (artículo 149.1.1) ni tendría sentido enmarcarla en la materia “bases y coordinación general de la planificación general de la actividad económica” (artículo 149.1.13); por todo lo cual, concluye, la cuestión regulada debe entenderse incluida en la materia de vivienda, competencia exclusiva autonómica, sin que ninguno de los títulos invocados por el apartado 1 de la disposición final séptima amparen al legislador estatal para regular el destino de los ingresos procedentes de las sanciones impuestas por el incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda. Además, refiere que esta disposición, al regular la obligatoriedad de destinar unos ingresos a una determinada finalidad, es contraria al principio de autonomía financiera (art. 201.2 EAC) y a la autonomía de gestión para poder aplicar sus recursos de acuerdo con las directrices políticas y sociales determinadas por las instituciones de autogobierno de la Generalitat (art. 202.2, en relación con el artículo 202.3, letras g y j), en ejercicio de una competencia exclusiva.

Respecto al art. 28, señala también que vulnera la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de vivienda, y que su regulación no encuentra acomodo en los títulos competenciales del art. 149.1.1 y 149.1.13, por establecer el referido precepto unos criterios -mandatos dirigidos a las administraciones competentes en la materia- que constituyen un amplio conjunto de actuaciones con vocación de ordenación del sector, que nada tienen que ver con las “posiciones jurídicas fundamentales” de los titulares del derecho; como también, en relación con el segundo de los títulos competenciales aludidos, porque --razona-- la incidencia

no es “directa y significativa” (STC 21/1999, FJ 5) ni constituyen “líneas directrices” o “criterios globales de ordenación” del sector de la vivienda (STC 152/1988, FJ 1). Asimismo, al examinar el art. 28, señala que “los mandatos que se recogen en el precepto se formulan de manera categórica, y la propia utilización de la expresión ‘sin perjuicio de los criterios específicos’ establecidos en la normativa de aplicación evidencia que hay unos criterios generales que se imponen con carácter previo, y que actúan como unas bases respecto de actuaciones propias del titular de la competencia en materia de vivienda. Por su parte, el apartado 2 utiliza una forma verbal prescriptiva (‘deberá prestarse especial atención’) que desmiente el carácter ‘orientador’ de los criterios”.

Objeción, en similares términos, que formula también respecto a lo regulado en el art. 29, del que dice parece claro el legislador pretende establecer unas bases dentro de las que deberá actuar el titular de la competencia en materia de vivienda, señalando, de nuevo, que no tiene cabida en el art. 149.1.1 por no regular las posiciones jurídicas que tienen por objeto garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos y en el cumplimiento de deberes de los titulares del derecho (sino, dice, simplemente se dan unas pautas imperativas, en cuanto a objetivos o finalidades de las políticas públicas en este ámbito) y tener, a lo sumo, en alguno de sus apartados (1 o 3 in fine) una conexión solo mediata con el ejercicio del derecho del art. 47 CE; ni tampoco en el art. 149.1.13 por carecer la regulación de incidencia “directa y significativa” en la actividad económica (STC 21/1999, FJ 5) y no incluir “líneas directrices” o “criterios globales de ordenación” del sector de la vivienda (STC 152/1988, FJ 1).

g) Vinculado con el reproche que acabamos de examinar, sostiene el recurrente que el párrafo segundo de la disposición transitoria primera de la Ley 12/2023, por conexión con los arts. 27 (salvo los párrafos primero y segundo de su apartado primero), 28 y 29, vulnera la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de vivienda, y, por conexión con el art. 27.3, es contrario a los principios de autonomía financiera y de gastos de la Generalitat.

h) En el escrito de demanda también se impugna la disposición transitoria segunda, que lleva por rúbrica “objetivos en relación con el parque de vivienda destinado a políticas sociales”. Para ello, sirviéndose de la argumentación desarrollada para considerar inconstitucionales los apartados 1, párrafo tercero, 2 y 3 del art. 27, considera aquí también que la referida disposición transitoria segunda, en su integridad, amplía las obligaciones que el mencionado precepto impone a las Administraciones competentes, en un sentido que no puede

tener cobertura en los artículos 149.1.1 y 149.1.13, puesto que esos mandatos a las Administraciones competentes carecen de relación directa e inmediata con el ejercicio del derecho reconocido en el artículo 47 de la Constitución, y tampoco pueden considerarse “líneas directrices” o “criterios globales de ordenación” del sector de la vivienda (STC 152/1988, FJ 1).

Asimismo, se afirma, en cuanto a la consecuencia de la falta de determinación de objetivos en el plazo de un año que establece el apartado 1, que, aun no negándose ciertamente su carácter de directriz, actúa con carácter supletorio ante la inactividad de la instancia competente, lo cual no solo supone desconocer la doctrina constitucional acerca de la supletoriedad del derecho del Estado, sino que también elimina cualquier pretensión de generalidad, lo que impide el amparo del artículo 149.1.13 de la Constitución. Rescatándose, en fin, los reparos ya expresados sobre la procedencia de invocar el art. 149.1.1 en cuanto al objetivo introducido por la disposición con carácter supletorio, que carece de relación directa con el ejercicio del derecho.

i) Por último, se impugna por el recurrente la disposición final séptima, en que se recogen los títulos competenciales. Centrándose en los preceptos de la Ley de Vivienda que tienen cobijo en los títulos competenciales de los arts. 149.1.1 y 149.1.13 CE, sostiene el recurrente que el apartado 1 de la disposición final séptima de la Ley 12/2023 es inconstitucional en la medida en que lo son los preceptos que se amparan en los títulos habilitantes que en él se contienen y que en el escrito presentado se han considerado contrarios al Estatuto de Autonomía de Cataluña y, por ello, a la Constitución.

4. Por providencia de 26 de septiembre de 2023, el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y de los documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través de la ministra de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Por último, ordenó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

5. Por escrito registrado en este Tribunal el 5 de octubre de 2023, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó que la mesa de la Cámara había acordado personarse en

este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. A su vez, el presidente del Senado interesó, por escrito registrado en igual fecha, que se tuviera por personada a dicha Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Por escrito registrado en el Tribunal el 27 de octubre de 2023, el abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de la Nación, se personó en el procedimiento y solicitó una prórroga del plazo para formular alegaciones por ocho días más.

7. Por diligencia de ordenación del secretario de Justicia del Pleno de 30 de octubre de 2023 se tuvo por personado al abogado del Estado y se le prorrogó en ocho días más el plazo concedido para formular las alegaciones que estimare convenientes.

8. Por escrito registrado en el Tribunal el 8 de noviembre de 2023 el abogado del Estado formuló alegaciones, solicitando la desestimación del recurso con base en las razones que seguidamente se exponen:

a) En primer término, tras exponer el objeto y finalidad perseguida por la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, y analizar los títulos competenciales considerados en conflicto, la Abogacía del Estado, tomando en consideración el carácter eminentemente competencial de la controversia, parte de la premisa, desarrollada después, de que la Ley impugnada no incurre en la invasión competencial que se le imputa al no impedir el ejercicio de las competencias en materia de política de vivienda de las comunidades autónomas, sino que su función es la de establecer las condiciones básicas del ejercicio de los derechos a la propiedad y a la vivienda, vinculado a la planificación de la actividad económica y a la vertiente social del derecho de propiedad, al no ser éste absoluto sino subordinado a su función social (art. 33.2 CE).

Como reflexión general final, refiere también la Abogacía del Estado que la Ley examinada no dicta derecho supletorio ni hace mención alguna a lo largo de su articulado a la cláusula de supletoriedad.

Procediendo ya al análisis detallado de las concretas impugnaciones de preceptos efectuadas en el recurso de inconstitucionalidad, se alega, en síntesis, lo siguiente:

b) Comenzando por el art. 2 [c), d), e), f), g), h), i), j), m), n), o), p), q), r) y s)], sostiene el abogado del Estado que la LV no configura la política en materia de vivienda de la Comunidad Autónoma de Cataluña; que el objetivo de estos principios establecidos en la Ley, solo a sus efectos y en el ámbito de sus competencias es el desarrollo del estatuto básico, al amparo de los artículos 149.1.1ª en relación con el derecho de propiedad y el derecho a la vivienda digna y considerando las condiciones básicas y posiciones jurídicas fundamentales [STC 61/1997, F.J. 7 a), citada en la demanda], de la función social de la propiedad y la igualdad entre todos los españoles del ejercicio de estos derechos; del mismo modo, añade, se cumplimenta en el ámbito estatal el desarrollo, ex artículo 53.3 CE, de los principios rectores del artículo 47 CE.

Centrándose ya en las concretas letras impugnadas, afirma el abogado del Estado lo siguiente: letra c), que la finalidad de “asegurar la habitabilidad de las viviendas” constituye sin duda una condición básica en el ejercicio del derecho de propiedad y al de una vivienda digna; letra d), que se limita a formular principios constitucionales para articular las diferentes competencias, incorporados a la doctrina constitucional como son el principio de colaboración, la coordinación, entendida aquí no como principio de prevalencia estatal sino como modo de relacionarse las Administraciones públicas y la apertura a la ciudadanía y entidades representativas de la sociedad civil; letra e), porque en el pasaje impugnado se incluyen condiciones básicas que modulan la protección de la propiedad en el uso y disfrute de la vivienda en el caso de familias en situación de vulnerabilidad social y que en nada menoscaban la competencia autonómica en la materia; letra f), que el contenido y promoción de los parques públicos de vivienda es una de las opciones fundamentales del texto legal que trata de asegurar por este medio las condiciones básicas del ejercicio del derecho en el caso de las viviendas sociales; letra g), que el aspecto cuestionado por el recurrente -que dice no es el núcleo esencial de este precepto y letra, sino su grado de detalle- ha de contestarse afirmando que forma parte indisociable de las condiciones básicas de esta finalidad las menciones que en el precepto se realizan que no prejuzgan la política de vivienda autonómica; letra h), que tampoco puede acogerse la tacha de inconstitucionalidad aquí formulada, por las alegaciones expresadas al analizar las letras anteriores; letra i), que se ampara en el artículo 149.1.1ª CE en la medida en que se establece como condición básica que asegure el ejercicio del derecho a la vivienda el apoyo a la existencia de parques sociales de vivienda de entidades del tercer sector, destacando que el empleo de la palabra “apoyar” deja completamente abierta a la Comunidad Autónoma el

desarrollo de esta previsión; letra j), que los medios enunciados en el precepto (máxima eficiencia en la gestión, fórmulas de colaboración público-privada) para la consecución del acceso a una vivienda digna y adecuada se relacionan por su incidencia en el ámbito económico, por lo que están amparados en el artículo 149.1.13ª CE; así como que, por otra parte, la LV establece aquí un principio cuyo desarrollo corresponde a cada Comunidad Autónoma; letra m), que la accesibilidad en las viviendas es una consecuencia asociada al derecho a la vivienda que constituye una condición básica para aquellas personas que lo precisen y no condiciona la política autonómica que puede desarrollar el “impulsar” estas medidas; letra n), que, en contra de lo que se afirma en la demanda, las medidas propuestas, cuyo desarrollo corresponde a las Comunidades Autónomas, forman parte del estatuto básico del derecho a la propiedad y del derecho a la vivienda en cuanto garantizan su ejercicio; así, argumenta, se deduce del propio precepto cuando se afirma que estas medidas son necesarias para permitir el desarrollo de su función residencial y la mejora de la calidad de vida; letra o), que esta finalidad se refiere al uso de los recursos públicos para cumplir los objetivos de la política de vivienda, y a la aplicación de criterios de corresponsabilidad de sus ocupantes. Este precepto se vincula con la necesidad de controlar y garantizar los recursos públicos y se ampara en consecuencia en el artículo 149.1.13ª CE, de acuerdo con las alegaciones iniciales de su escrito; y enfatiza que, al igual que otros apartados ya analizados, no menoscaba la competencia autonómica en su desarrollo; letra p), que esta finalidad establece criterios de prioridad en caso de familias en situación de vulnerabilidad, y en consecuencia forma parte del legítimo establecimiento de unas condiciones básicas comunes en el ejercicio del derecho a la vivienda, priorización cuya concreción corresponde a las Comunidades Autónomas; letra q), que esta finalidad pretende evitar la despoblación y corregir los desequilibrios territoriales y que, por lo tanto, es claro, pues, que no tiene ninguna conexión con el ejercicio del derecho del artículo 47 de la Constitución, ni, por tanto, con el título competencial del artículo 149.1.1ª CE; letra r), que el fomento y garantía de la participación en las políticas públicas de viviendas de entidades asociadas al derecho a la vivienda se encuentran amparados en el artículo 149.1.1ª CE en cuanto son medios que facilitan su ejercicio; letra s), que, de la misma manera que en el apartado anterior, el fomento y garantía de la participación de las entidades mencionadas en el precepto se encuentran amparados en el artículo 149.1.1ª CE en cuanto son medios que facilitan el ejercicio del derecho a la vivienda.

c) Comenzando por el art. 15.1.b), afirma el abogado del Estado que respecto de esta impugnación existe una falta de carga argumentativa. En cuanto a la impugnación del art.

15.1.d), refiere que la fijación de un porcentaje de vivienda pública dedicada al alquiler (el 50%), que precisa es solamente criticado por no recogerse justificación en su exposición de motivos, sí cuenta con una explicación extensa de su justificación en la exposición de motivos, remitiéndose en este punto a la STC 141/2014 que afirma válida la fijación de porcentajes en la legislación básica en el marco de la planificación general económica y que se corresponde con las necesidades de la sociedad española tal y como describe la exposición de motivos de la Ley.

Respecto a los apartados 2, 3 y 4 del art. 15, sostiene que las previsiones en él contenidas establecen unas directrices básicas de la planificación en materia de vivienda que resulta común a todo el territorio pero dejando, por otro lado, un claro margen de actuación a las comunidades autónomas, incardinándose de forma natural en el ámbito del art. 149.1.1 y 13 a los efectos de orientar y coordinar, desde el punto de vista normativo, que en todo el territorio la planificación, en cuanto fomento de la vivienda pública y social, y la adaptación a la realidad social del tipo de familia y de los núcleos de convivencia, tenga la misma orientación común y básica, de ahí el empleo de las fórmulas “podrán” y “promoverán”. Y añade, en fin, que sobre dichos apartados existe una justificación en el marco de la ordenación económica como recoge, de nuevo, la exposición de motivos.

d) En cuanto al art. 16, 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” de la normativa contenida en el art. 16 de la Ley 12/2023 se considera validado por la doctrina contenida en las SSTC 112/2013, FJ 5, y 141/2014, de 11 de septiembre, 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.

e) Respecto al art. 17, el abogado del Estado comienza recordando, con cita de la STC 61/1997, la jurisprudencia del Tribunal sobre el título competencial relativo a la planificación económica y su incidencia en el ámbito de la ordenación territorial y el urbanismo. Trasladando esta doctrina al caso presente, argumenta que la norma lo único que prevé, sin imponerla, es que los instrumentos de ordenación urbanística podrán promover este tipo de viviendas. Y defiende que se trata de un supuesto claramente de directriz de coordinación en la planificación económica dentro de la finalidad de promover la existencia de viviendas en alquiler por el

impacto en la economía general que genera el déficit en el mercado del alquiler para el acceso a la vivienda de un gran número de colectivos como recoge la exposición de motivos, supuesto -- afirma-- claramente incardinado en el art. 149.1.13ª CE. Es más, dice que el voto particular del dictamen del Consejo de Garantías valida una interpretación conforme a la CE.

f) En relación con el art. 18.1, significa el abogado del Estado que la técnica de declaración de zonas de mercado tensionado, que se encuentra regulada ya en la normativa catalana, forma parte de las competencias del Estado al amparo tanto del artículo 149.1.1ª en relación con el derecho de la propiedad y del derecho a la vivienda; que el establecimiento de esta categoría jurídica, justificado en la propia exposición de motivos, permite constatar la vinculación de la zona de mercado tensionado como condición básica, de desarrollo autonómico y local, como elemento clave para subvenir las necesidades, las posiciones básicas, de los ciudadanos respecto del derecho a la vivienda. A ello se une, añade también el abogado del Estado, su trascendencia económica, de acuerdo con el artículo 149.1.13ª CE.

Por lo que se refiere al art. 18.4, nos dice que el citado apartado se limita a indicar, con respeto a las competencias tanto autonómicas como locales, la elaboración de un plan específico que propondrá las medidas necesarias para la corrección de los desequilibrios evidenciados en la declaración de zona de mercado residencial tensionado, así como su calendario de desarrollo, sin establecer ni el tipo de plan ni cuáles hayan de ser esas medidas, reconociendo por consiguiente el necesario ámbito de libertad a dichas entidades para configurar su contenido. Por ello, argumenta, forma parte de la coherencia necesaria para la efectividad de la declaración de una zona como mercado residencial tensionado con los artículos 149.1.1ª y 149.1.13ª CE establecer las medidas que se estimen necesarias para mejorar la situación constatada en la declaración y por ello la previsión de un instrumento de desarrollo resulta, como condición básica, conforme con la Constitución.

g) Art. 27.

Tras poner en relación el establecimiento de un régimen de parques públicos de vivienda con el preámbulo de la Ley, se concluye que todo el art. 27.1 es expresión del art. 149.1.1 y 13 CE. En relación con el último párrafo, que es el impugnado en la demanda, se indica que delimita el contenido mínimo imperativo de esos parques, lo que supone que es una norma uniformadora; no obstante, otorga un ámbito de actuación normativa a las comunidades

autónomas mediante la expresión “al menos”. Añade, con cita de doctrina constitucional (SSTC 61/1997, FJ 36; 17/2016; y 75/2018, de 5 de julio), que las precisiones del contenido mínimo de la composición de los PPV son condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho a la vivienda y establecen un contenido mínimo que deben formar parte de los PPV, y, sobre todo, tiene una incidencia clave en el mercado de la vivienda como subsector económico. Concluye el examen del art. 27.1 afirmando que, por lo expuesto, no existe objeción alguna, al amparo de la competencia estatal *ex* artículo 149.1.13ª CE, a integrar dentro de los destinos de los bienes del patrimonio público la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

Respecto al art. 27.2, se señala que dicho precepto, que junto con el apartado tercero establecen fuentes adicionales de financiación de los PPV, habilita el uso de las cantidades correspondientes a las fianzas de los contratos de arrendamiento depositadas de conformidad con la Ley de arrendamientos urbanos para financiar los parques públicos de vivienda; que esta habilitación se confiere en favor de las administraciones que tengan atribuida la competencia de gestión de depósitos de fianza, exceptuándose de esa habilitación la reserva obligatoria de garantía de devolución; argumenta, en fin, que esta previsión constituye una manifestación de la competencia sobre legislación civil en la medida en que afecta a la Ley de arrendamientos urbanos y reitera el apartado 4 del preámbulo de dicha ley y que, al mismo tiempo, se permite a las Comunidades Autónomas con competencias en materia de vivienda que regulen su depósito obligatorio en favor de la propia Comunidad, ya que los rendimientos generados por estos fondos se han revelado como una importante fuente de financiación de las políticas autonómicas de vivienda, que se considera debe de mantenerse. Y concluye diciendo que si la Ley de arrendamientos desarrolla con esta previsión una disposición cuyo título competencial es el derecho civil, igual tratamiento debe darse a la previsión impugnada y el legislador civil pueda dar esta finalidad a las fianzas arrendaticias.

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, solo en la finalidad. Deben destinarse a los parques públicos de vivienda para garantizar su sostenibilidad.

h) En lo que hace al art. 28, el abogado del Estado contextualiza este artículo en relación con el precedente para sostener que merece su mismo tratamiento competencial. Sobre el contenido y el carácter imperativo del precepto, se dice que es 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. 149.1.1 CE (SSTC 152/1988, FJ 1, y 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5) y en el art. 149.1.13 CE (como de contrario se razonó en las SSTC 61/1997, FJ 36, y 141/2014).

i) Art. 29. Al examinar esta impugnación, el abogado del Estado alega que, por las dos razones de reiterada cita, el precepto forma parte del ámbito competencial estatal. Esto es, por constituir condiciones básicas del derecho a la vivienda y a la propiedad y, fundamentalmente, por su importancia para el sector económico de la vivienda establecer el destino de los parques públicos de vivienda. El abogado del Estado afirma no entender la razón, que la demanda tampoco identifica, por la que el contenido del artículo no sea una condición básica que debe imperar en el destino de los parques públicos de vivienda, las formas y requisitos orientadores para su disfrute, o la previsión de que se evalúen los mismos, cuando se hace además con remisión expresa en cuanto a su ejecución al desarrollo autonómico y local.

j) Impugnación de la disposición transitoria primera.

En relación con la calificación de viviendas sujetas a un régimen de protección pública, las alegaciones del abogado del Estado se remiten a lo establecido al analizar otros artículos del mismo texto legal, con el que el precepto guarda clara relación.

k) Impugnación de la disposición transitoria segunda.

Al analizar esta impugnación, con remisión a lo alegado en relación con el art. 27, refiere el abogado del Estado que las previsiones de los apartados 1 y 2 de esta disposición pretenden asegurar la eficacia de los PPV y su financiación, dentro de las competencias del Estado, siendo los PPV, como ha expuesto, uno de los objetivos principales del texto legal previstos al amparo de los títulos competenciales de reiterada cita. En concreto, centrando su atención en la previsión de porcentajes que se establece en el apartado 1, argumenta, como se reconoce en la demanda, que se establece como “referencia general” y por lo tanto como

criterio orientador no estrictamente vinculante. Y, en lo atinente al apartado 2, señala que la disposición establece solamente una obligación de determinar con carácter anual las cantidades invertidas y el grado de avance en la consecución de los referidos objetivos, sin que esta previsión invada --concluye-- las competencias autonómicas.

l) Impugnación de la disposición final séptima (apartado primero).

Precisa en este punto el abogado del Estado que se trata de una impugnación de carácter formal, fundamentada --la inconstitucionalidad alegada-- en la inconstitucionalidad --a su vez-- de los preceptos que se amparan en los títulos habilitantes que en dicha disposición se contienen. De ahí que en este punto se limite el abogado del Estado a remitirse a las alegaciones sobre los diversos preceptos impugnados en orden a defender su conformidad con la Constitución.

9. La ponencia correspondió en primer lugar al magistrado Sr. Enríquez Sancho, cuya propuesta fue deliberada y no aprobada en el Pleno de 25 de marzo de 2026. Al declinar el magistrado la ponencia, le fue encomendada a la magistrada Sra. Díez Bueso.

10. Mediante providencia de 19 de mayo de 2026, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 26 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. *Objeto del recurso y posiciones de las partes*

El presente recurso de inconstitucionalidad, promovido por el Parlamento de Cataluña, se interpone contra los arts. 2, letras c), d), e), f), g), h), i), j), m), n), o), p), q), r) y s); 15, apartados 1.b) y 1.d), y apartados 2, 3 y 4; 16; 17; 18.1 y 18.4; 27.1, párrafo tercero, 27.2 y 27.3; 28; 29; la disposición transitoria primera, párrafo segundo; la disposición transitoria segunda y la disposición final séptima, apartado 1, de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes de la presente resolución, el Parlamento de Cataluña imputa a los preceptos impugnados la vulneración del régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en relación con las materias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Por su parte, la Abogacía del Estado interesa la íntegra desestimación del recurso de inconstitucionalidad, negando que la Ley 12/2023 incurra en las referidas infracciones constitucionales, de acuerdo con las alegaciones que han sido recogidas en los antecedentes de esta sentencia.

2. Consideraciones previas: pervivencia y delimitación del objeto del recurso y orden de enjuiciamiento

A) Desde su aprobación, la Ley 12/2023 solo ha sufrido modificaciones en su disposición transitoria tercera, que en nada afectan al objeto de este recurso.

B) Con carácter previo al dictado de esta sentencia, se han resuelto los recursos de inconstitucionalidad 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), el Consejo de Gobierno de las Illes Balears (RI núm. 5516-2023) y el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid (RI núm. 5518-2023). Se trata, respectivamente, de las SSTC 79/2024, de 21 de mayo; 26/2025, de 29 de enero; 190/2025, de 16 de diciembre, y 17/2026, de 24 de febrero, a results 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. Su expulsión del ordenamiento jurídico 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 del art. 16, del tercer párrafo del art. 27.1, el art. 27.3 y la disposición transitoria primera de la Ley 12/2023, que fueron declarados inconstitucionales y nulos en la STC 79/2024.

b) De otro lado, el presente recurso de inconstitucionalidad incluye determinados motivos de impugnación coincidentes, 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.

(i) Así, la impugnación de los arts. 15.1 b) y 15.1 d) debe ser desestimada por remisión a los razonamientos de la STC 26/2025, FJ 3 B), en la que se declaró que los citados apartados se encontraban amparados por las competencias estatales *ex* arts. 149.1.1 y 149.1.13 CE respectivamente.

(ii) A su vez, en la STC 17/2026, FJ 5 B, se declaró que el art. 17.4 de la Ley 12/2023 constituye un ejercicio legítimo de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.13 CE, por lo que el motivo de impugnación dirigido contra dicho apartado debe ser desestimado por remisión a la argumentación allí expuesta.

(iii) Por su parte, el art. 18.4 es objeto de impugnación por vulnerar las competencias autonómicas y no hallar cobijo en los títulos competenciales horizontales invocados por el legislador estatal (arts. 149.1.1 y 149.1.13 CE). La STC 79/2024, FJ 5, ha desestimado una queja sustancialmente coincidente en relación con este precepto, declarando su conformidad con el orden constitucional de distribución de competencias. Por lo tanto, esta tacha de inconstitucionalidad ha de ser desestimada por remisión a la doctrina allí establecida.

(iv) Finalmente, la impugnación de los arts. 28 y 29 debe ser desestimada por remisión a la doctrina fijada en la STC 79/2024, FJ 8 B), c) y d), en la que este tribunal concluyó que dichos preceptos suponen un ejercicio legítimo de las competencias que corresponden al Estado con arreglo al art. 149.1.1 CE.

c) Como corolario de cuanto antecede, pervive el objeto del recurso en lo que hace a la impugnación de los siguientes preceptos: el art. 2, letras c), d), e), f), g), h), i), j), m), n), o), p), q), r) y s); el art. 15, apartados 2, 3 y 4; el art. 17, apartados 1, 2 y 3; el art. 18.1; el art. 27.2; la disposición transitoria segunda; y la disposición final séptima, apartado 1.

C) Finalmente, corresponde a este tribunal, en función de las circunstancias concurrentes en cada supuesto concreto sometido a su consideración, determinar el orden del examen de las quejas planteadas [STC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 3 b); y STC 146/2023, de 16 de octubre, FJ 2]. Así, en este caso, y tras la delimitación del objeto del recurso que acaba de efectuarse, este tribunal estima conveniente examinar los motivos de impugnación por el orden en que han sido expuestos en la demanda.

3. Impugnación del art. 2, letras c), d), e), f), g), h), i), j), m), n), o), p), q), r) y s), de la Ley 12/2023

a) El recurso de inconstitucionalidad se dirige, en primer lugar, contra las letras c), d), e), f), g), h), i), j), m), n), o), p), q) r) y s) del art. 2 de la Ley 12/2023, que tienen la siguiente redacción:

“Constituyen fines comunes de la acción de los poderes públicos en materia de vivienda, en el ámbito de sus respectivas competencias:

(...)

c) Asegurar la habitabilidad de las viviendas, entendida como el conjunto de los requisitos mínimos de calidad, funcionalidad y accesibilidad universal que, atendiendo a la normativa aplicable, deben cumplir las mismas para garantizar la dignidad y la salud de las personas, para satisfacer sus necesidades de habitación en las diferentes etapas de su vida, con especial atención a las necesidades de los menores, para quienes la vivienda constituye además un espacio fundamental de desarrollo, seguridad y cobijo, y como base para el efectivo ejercicio de derechos y libertades.

d) Fomentar la colaboración interadministrativa, favoreciendo la coherencia y la transparencia en las actuaciones públicas de política de vivienda, así como la coordinación con las restantes políticas sectoriales, y garantizar la participación de la ciudadanía y de las entidades representativas de la sociedad civil en el ámbito de la vivienda.

e) Proteger la estabilidad y la seguridad jurídica en la propiedad, uso y disfrute de la vivienda, con especial atención a las personas y hogares en situación o riesgo de vulnerabilidad, y específicamente a familias, hogares y unidades de convivencia con menores a cargo, a través de medidas efectivas en materia de vivienda y asegurando la

debida coordinación con medidas complementarias de atención social, formación, empleo y otras acciones de acompañamiento.

f) Favorecer el desarrollo, gestión y mantenimiento de los parques públicos de vivienda para asegurar una oferta significativa y estable de viviendas dignas y adecuadas a los sectores sociales con mayores dificultades de acceso a una vivienda en el mercado, mediante la necesaria inversión en cada ejercicio presupuestario y atendiendo a las características y necesidades de todos los ámbitos territoriales, afectados por diferentes dinámicas de crecimiento o de pérdida de población.

g) Impulsar la rehabilitación y mejora de las viviendas existentes, tanto en el parque privado como en los públicos, a través de programas y medidas en materia de sostenibilidad, eficiencia energética y utilización de energías renovables, habitabilidad, accesibilidad universal, conservación, mejora de la seguridad de utilización y digitalización, favoreciendo enfoques integrales y contemplando de forma específica las características de la vivienda en el medio rural.

h) Impulsar y fomentar la existencia de una oferta suficiente y adecuada de vivienda en alquiler a precios asequibles, con especial atención a las personas jóvenes y hogares en situación o riesgo de vulnerabilidad, habilitando mecanismos efectivos de regulación y uso del suelo, y desarrollando medidas e instrumentos de programación y planificación que permitan atender las necesidades reales de los demandantes y favorezcan la cohesión social y territorial.

i) Apoyar la existencia de parques sociales de vivienda de entidades del tercer sector, que sean complementarios a los parques públicos de vivienda y amplíen la oferta de alojamiento y vivienda destinada a colectivos y hogares vulnerables, con especial atención a familias, hogares y unidades de convivencia con menores a cargo.

j) Lograr la máxima eficiencia en la gestión de los recursos disponibles para favorecer el acceso a una vivienda digna y adecuada, fomentando, en su caso, las fórmulas de colaboración público-privada.

(...)

m) Impulsar la accesibilidad universal en el parque de vivienda, asegurando su efectividad en las nuevas viviendas y adoptando medidas para solventar las necesidades sobrevenidas en el parque de vivienda preexistente.

n) Adoptar medidas para identificar y prevenir la retención especulativa, la segregación residencial, los procesos de sobreocupación, la exclusión residencial grave como el chabolismo o el sinhogarismo y la degradación de las condiciones del parque de

viviendas existente y de su entorno, para permitir el desarrollo de su función residencial y la mejora de la calidad de vida.

(...)

- o) Controlar y garantizar el uso responsable de recursos públicos suficientes, para cumplir los objetivos de la política de vivienda por parte de las Administraciones competentes y aplicar, en la gestión del parque público, criterios de corresponsabilidad de sus ocupantes.
- p) Priorizar la atención e información a familias, hogares y unidades de convivencia con menores a cargo que, por encontrarse en situación de pobreza, exclusión social u otras formas de vulnerabilidad, deben ser objeto de especial protección.
- q) Contribuir en la aplicación de las políticas de vivienda a la corrección de los desequilibrios territoriales, tanto en ámbitos urbanos y metropolitanos como en entornos rurales, que pueden estar más afectados por fenómenos de despoblación.
- r) Fomentar la transparencia y garantizar la participación en el desarrollo de las políticas públicas de vivienda de los agentes que intervienen en el mercado inmobiliario, particularmente de los promotores sociales de vivienda, de las asociaciones ciudadanas de defensa del derecho a la vivienda, de las asociaciones de arrendatarios y de propietarios, de administradores de fincas y de los agentes inmobiliarios.
- s) Potenciar la economía social, impulsando la participación de las entidades de carácter social y asistencial en el ámbito de la vivienda”.

Para el Parlamento de Cataluña los preceptos impugnados vulneran las competencias autonómicas en materia de vivienda porque la regulación que efectúa de las finalidades comunes de las políticas públicas de vivienda no se encuentra amparada por las competencias estatales previstas en los apartados 149.1.1 y 149.1.13 CE. Por su parte, el abogado del Estado niega la vulneración de las competencias autonómicas puesto que el precepto en cuestión -en las letras impugnadas- no configura la política de vivienda de la Comunidad Autónoma de Cataluña, defendiendo que se trata de una regulación que encuentra acomodo en el art. 149.1.1 CE, en relación con el art. 47 CE, con la excepción de las letras j) y o) que cabría entender dictadas al amparo de la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE.

b) El art. 2 enumera los fines que han de perseguir las políticas públicas en materia de vivienda. Sin perjuicio del marcado carácter programático de los enunciados de las letras recurridas, se advierte que el inciso inicial del precepto no se limita a establecer estos fines con

carácter meramente potestativo, sino que los mismos tienen carácter jurídicamente vinculante. Solo así cabe interpretar el mandato normativo del art. 2, toda vez que el mismo dispone que “constituyen fines comunes (...)” y no “podrán constituir fines comunes (...)” u otras fórmulas que pudieran remitir a la idea de que se trata de una previsión facultativa o dispositiva.

Hecha esta precisión, este tribunal aprecia que la redacción de este precepto es semejante a la de otras disposiciones de la legislación estatal, sobre las que ya se ha pronunciado este tribunal, y que establecían fines comunes de las políticas públicas en materia urbanística. En concreto, similar técnica normativa fue empleada en el art. 2 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del suelo y en el art. 2 del texto refundido de la Ley del suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, cuya constitucionalidad declaramos en la STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 6 B). En aquel caso, examinamos unas disposiciones que dotaban de contenido al principio de desarrollo sostenible como fin común de las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo. Concluimos entonces que ese marco programático cumplía “una función esencial en la construcción del sistema jurídico de ordenación del territorio y de la utilización del suelo, debiendo calificarse como plenamente conforme con las estructuras del Estado autonómico”, así como que dicha regulación estatal encontraba acomodo en los títulos competenciales previstos en los arts. 149.1.1, 149.1.13 y 149.1.23 CE. Tales consideraciones deben ahora trasladarse al caso que nos ocupa, lo que conduce a declarar la constitucionalidad de las letras recurridas del art. 2 de la Ley 12/2023.

En el presente caso, como ya se ha señalado, el art. 2 enumera una serie de finalidades que deben perseguir las acciones de todos los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de vivienda, y que tienen por finalidad informar el resto de preceptos de la Ley 12/2023. Además, la redacción de tales fines se efectúa en términos programáticos, con lo que deja un amplísimo margen de actuación al legislador autonómico para definir y configurar la política de vivienda de la Comunidad Autónoma como tenga por conveniente en el ejercicio de sus respectivas competencias.

Asimismo, este tribunal aprecia que buena parte de las finalidades enunciadas en las letras recurridas del art. 2 guardan una íntima conexión tanto con el ejercicio y disfrute del derecho a la propiedad de la vivienda (art. 33 CE) como con el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), por lo que encuentran cobertura en el art. 149.1.1 CE.

Así se advierte, indudablemente, al examinar la letra c), que pretende “asegurar la habitabilidad de la vivienda (...) para satisfacer las necesidades de habitación en las diferentes etapas de la vida (...)”, y la letra e), que recoge un mandato para la protección de la estabilidad y la seguridad jurídica en la propiedad, el uso y disfrute de la vivienda, con especial atención a colectivos vulnerables. En ambos casos el legislador estatal determina la orientación teleológica de las políticas públicas en materia de vivienda en un sentido claramente vinculado con la garantía de las condiciones básicas de ejercicio del derecho a la propiedad privada y del derecho a la vivienda.

Lo mismo puede decirse de la regulación contenida en las letras m) y p), en las que se fijan la promoción de la accesibilidad universal del parque de vivienda y la atención e información a colectivos vulnerables como fines específicos de las actuaciones públicas en materia de vivienda, lo que está íntimamente conectado con el contenido del principio rector reconocido en el art. 47 CE.

Y, por último, también se encuentra amparada en el art. 149.1.1 CE la letra n) del art. 2 de la Ley 12/2023 que, al ordenar la adopción de medidas para identificar y prevenir la especulación inmobiliaria y de otros fenómenos, como la sobreocupación, el sinhogarismo y la exclusión residencial, no vienen sino a materializar distintas facetas del principio rector previsto en el art. 47.1 CE.

Por otro lado, los apartados j) y o) orientan las actuaciones de los poderes públicos en materia de vivienda a la búsqueda de la eficiencia y el uso responsable de los recursos disponibles. Con ello, el legislador estatal ha venido a establecer sendos mandatos de optimización en la ordenación y gestión de los recursos, públicos y privados, a emplear en la política de vivienda, lo que constituye un enunciado normativo de marcada significación económica. En consecuencia, puede afirmarse, sin dificultades, que se trata de líneas directrices de política económica que, como indica el abogado del Estado, encuentran perfecto cobijo en la competencia estatal prevista en el art. 149.1.13 CE.

También deben considerarse como directrices de política económica general, amparadas por el art. 149.1.13 CE, las finalidades que se establecen en las letras f), h) e i), pues con todas ellas lo que se contiene es un mandato claro de que las políticas de vivienda, a través de

diversos instrumentos (parques públicos de vivienda, parques sociales de vivienda o la vivienda en alquiler a precios asequibles), se encamine hacia el objetivo de mantener un nivel de oferta adecuado a las necesidades del mercado de vivienda. Se trata, por lo tanto, de mandatos legislativos directamente relacionados con la dinamización y el correcto desenvolvimiento del mercado de vivienda, que luego se plasman y desarrollan en otros preceptos de la ley, y que están llamados a producir un impacto significativo en la actividad económica en general.

Por las mismas razones, el impulso de las medidas de rehabilitación y mejora de viviendas, particularmente las que guardan relación con la sostenibilidad, la eficiencia energética y la digitalización, a que se refiere la letra g) del art. 2, constituye una previsión dirigida a orientar teleológicamente las políticas de vivienda en un sentido acorde a los fines de política económica general y, en tal sentido, debe calificarse como una directriz de naturaleza económica, amparada en el art. 149.1.13 CE, y cuya concreción y desarrollo efectivos, corresponde a las Administraciones competentes. E idéntica consideración cabe efectuar en relación con la letra q) que se limita a ordenar que las políticas de vivienda contribuyan a la corrección de los desequilibrios territoriales.

A su vez, la letra d) establece un mandato dirigido al fomento de la colaboración interadministrativa, en orden a lograr la coherencia de las políticas públicas en materia de vivienda, así como la necesidad de asegurar la debida coordinación de la política de vivienda con el resto de políticas sectoriales. Aparte de tratarse de una manifestación específica del deber de colaboración entre Administraciones Públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias, inherente al Estado autonómico, el apartado examinado contiene determinaciones normativas que pretenden integrar la política de vivienda dentro de un marco coherente y coordinado con las demás políticas públicas, razón por la cual no puede sino calificarse como un mandato de coordinación de la política económica general, enmarcado en la competencia estatal *ex art. 149.1.13 CE*.

Finalmente, el inciso final de la letra d) y las letras r) y s) contienen distintos mandatos dirigidos a promover la participación de la ciudadanía y de los distintos agentes que intervienen en el mercado inmobiliario en el desarrollo y configuración de las políticas públicas en materia de vivienda, lo que también cabe considerar como un criterio guía o directriz orientado a configurar el marco organizativo de las actuaciones de los poderes públicos en el ámbito de sus

políticas en el subsector económico de la vivienda lo que, de nuevo, encuentra cobijo suficiente en el título competencial previsto en el art. 149.1.13 CE.

En todos estos casos, conviene insistir en la idea antes apuntada de que el legislador estatal se limita a establecer el marco programático en el que se integran las políticas de vivienda, de manera respetuosa con la organización del Estado autonómico, sin agotar por completo la materia ni impedir que el legislador autonómico pueda establecer otros fines adicionales y concurrentes con los establecidos por la normativa estatal al diseñar y configurar sus respectivas actuaciones en el ámbito de sus políticas de vivienda. Por todo ello, no se advierte que las letras recurridas supongan menoscabo alguno para las competencias autonómicas.

En consecuencia, procede desestimar el primer motivo de impugnación y declarar que las letras impugnadas del art. 2 no vulneran el orden constitucional de distribución de competencias.

4. Impugnación del art. 15, apartados 2, 3 y 4, de la Ley 12/2023

a) El recurso de inconstitucionalidad se dirige contra los apartados 2, 3 y 4 del art. 15 de la Ley 12/2023, que disponen lo siguiente:

“2. En las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización en suelo urbanizado establecidas en el artículo 7 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que afecten a entornos residenciales, se buscarán fórmulas que aseguren la cohesión territorial y atiendan a la realidad social y económica de los hogares residentes, en los términos establecidos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística de las administraciones competentes.

3. En la regulación de los usos en entornos residenciales en el medio urbano, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística establecerá instrumentos efectivos para asegurar el equilibrio, preservar la calidad de vida y el acceso a la vivienda, y asegurar el cumplimiento del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible recogido en el artículo 3 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

4. Para el desarrollo efectivo de las actuaciones referidas en el apartado 2, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos podrán acordar justificadamente, de oficio o a petición de interesado, la aplicación del procedimiento de tramitación de urgencia en los instrumentos de planeamiento urbanístico que prevea expresamente la legislación de ordenación territorial y urbanística que corresponda”.

El Parlamento de Cataluña fundamenta su impugnación en la consideración de que la regulación contenida en los apartados recurridos, si bien no afecta al ejercicio de las competencias que los arts. 137.1 y 149.5 EAC atribuyen a la Generalitat, no encuentra acomodo suficiente en las competencias estatales previstas en los arts. 149.1.1 y 149.1.13 CE, a los que remite la disposición final séptima, apartado 1, de la Ley 12/2023. De contrario, el abogado del Estado considera que estos tres apartados encuentran acomodo en los citados títulos competenciales estatales porque cuenta con “una justificación en el marco de la ordenación económica”.

b) El examen de los apartados 2 y 4 ha de efectuarse conjuntamente, toda vez que, en virtud del primer inciso del apartado 4, es manifiesta la conexión existente entre ambos enunciados legales. En este sentido, los preceptos recurridos establecen el mandato legal de que, en las actuaciones de reforma y renovación de la urbanización que afecten a entornos residenciales, se busquen fórmulas que aseguren la cohesión territorial y que tengan en cuenta la realidad social y económica de los distintos hogares residentes en aquellas, para cuyo desarrollo efectivo el legislador estatal habilita la aplicación de la tramitación de urgencia de los instrumentos de planeamiento urbanístico tanto por las Comunidades Autónomas como por los Ayuntamientos. Todo ello habrá de hacerse en los términos que establezca la legislación de ordenación territorial y urbanística correspondientes.

Examinado el contenido de ambos apartados, deben desestimarse las tachas de inconstitucionalidad dirigidas contra los mismos, por razones semejantes a las expuestas en la STC 190/2025, FJ 3 b), en relación con el art. 15.1 a) de la misma Ley 12/2023.

Por lo que se refiere al apartado 2, el tribunal constata que se trata de una disposición en virtud de la cual el legislador estatal incide en un ámbito sectorial de indudable relevancia económica, como es el urbanismo, y más en concreto, en el subsector relativo a las actuaciones de reforma y renovación de la urbanización en entornos residenciales. Y lo hace introduciendo

un deber, un mandato o, en definitiva, un condicionamiento normativo vinculante en el sentido que aquellas actuaciones urbanísticas deban orientarse hacia unos fines determinados, de manera que ese determinado sector de la economía tenga en cuenta el principio de cohesión territorial, así como las necesidades de los distintos tipos de hogares residentes en los entornos afectados.

Por su parte, el apartado 4 se limita a hacer un llamamiento a la agilización de la consecución de los objetivos establecidos anteriores, de manera que habilita a las Comunidades Autónomas y a los Ayuntamientos para que, de oficio o a instancia del interesado, apliquen la tramitación de urgencia en los procedimientos de planeamiento urbanístico dirigidos al desarrollo de aquellos.

Así las cosas, debe concluirse que se trata de disposiciones estatales que fijan directrices generales de naturaleza económica, que buscan orientar las políticas públicas en materia urbanística en un determinado sentido. Asimismo, se comprueba que legislador estatal no se excede de los límites que nuestra doctrina impone al ejercicio de las competencias estatales, toda vez que los criterios o directrices de ordenación establecidos en los apartados impugnados dejan margen suficiente al legislador autonómico para que, en el ejercicio de sus competencias, pueda diseñar su modelo de urbanismo como tenga por conveniente, precisando y concretando en la legislación de ordenación territorial y urbanística autonómica los criterios establecidos por el legislador estatal.

Por lo tanto, los apartados 2 y 4 del art. 15 encuentran acomodo en la competencia estatal prevista en el art. 149.1.13 CE y no vulneran las competencias autonómicas.

c) El art. 15.3 de la Ley 12/2023 se refiere a la regulación de los usos del suelo en entornos residenciales en el medio urbano. En concreto, recoge el deber de la legislación de ordenación territorial y urbanística de establecer instrumentos efectivos que garanticen el equilibrio, preservando la calidad de vida y el acceso a la vivienda al tiempo que aseguran el cumplimiento del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.

Como en el caso anterior, la impugnación debe ser desestimada siguiendo un razonamiento semejante al desarrollado en la STC 190/2025, FJ 3 b), en relación con otro apartado de este mismo art. 15 de la Ley 12/2023.

En el caso que nos ocupa, la disposición recurrida recae sobre la regulación de un importante sector de la actividad económica, como es el urbanismo, y, dentro de éste, en el ámbito más específico de los usos del suelo urbanizado en entornos residenciales, con el objetivo de que en la regulación de tales usos se tengan en cuenta unas finalidades determinadas relacionadas tanto con el derecho a la vivienda y la mejora de la calidad de vida como con el principio de desarrollo sostenible, sobre cuya materialización en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística ya se ha pronunciado este tribunal en las SSTC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 6 B), y 143/2017, de 14 de diciembre, FJ 13. Así, la dicción del precepto evidencia que contiene una concreción del principio de desarrollo sostenible en relación con la regulación de los usos del suelo en entornos residenciales que persigue cohonestar dicho principio con otras finalidades que también resultan constitucionalmente legítimas, por su conexión con el art. 47 CE.

Por ello, el art. 15.3 de la Ley 12/2023 establece una directriz de naturaleza económica, que tiene por objetivo ordenar la política urbanística hacia la consecución de unas finalidades predeterminadas por el legislador estatal, y lo hace de forma plenamente respetuosa con las competencias autonómicas pues, además de dejar un amplio margen de manobra al legislador autonómico [STC 190/2025, FJ 3 b)], “no regula concretas actuaciones sobre suelo urbano ni predetermina las técnicas o instrumentos urbanísticos a utilizar por las Administraciones competentes en el ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio” (STC 143/2017, FJ 13).

En consecuencia, el art. 15.3 constituye un ejercicio legítimo de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.13 CE.

5. Impugnación del art. 17, apartados 1, 2 y 3, de la Ley 12/2023

Procede ahora analizar la impugnación dirigida contra el art. 17, apartados 1, 2 y 3, que tienen la siguiente redacción:

“1. Con objeto de incrementar la oferta de vivienda a precios adecuados a la situación económica de los hogares en cada entorno territorial, los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán impulsar la existencia de viviendas asequibles

incentivadas, que estarán sujetas, con carácter orientativo y sin perjuicio de lo que establezcan al respecto las administraciones competentes, a las siguientes reglas:

- a) Sometimiento de la vivienda a limitaciones específicas de destino durante un tiempo determinado y a unos límites máximos de precios de alquiler, que serán proporcionales y ajustados a los beneficios públicos que obtenga, sean urbanísticos, fiscales, o de cualquier otro carácter, determinadas por la Administración que los otorgue.
- b) Destino de la vivienda exclusivamente a residencia habitual de la persona arrendataria, que tenga dificultades para acceder a una vivienda a precios de mercado, de acuerdo con los criterios que fije la Administración competente.
- c) Innecesariedad de sujeción de la vivienda al procedimiento formal de calificación como vivienda protegida. Sin embargo, sí estará sujeta a las reglas procedimentales que determine la Administración competente para garantizar el cumplimiento de las condiciones señaladas en este artículo.

2. 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.

3. En zonas rurales sujetas a fenómenos de pérdida de población, la vivienda asequible incentivada podrá acompañar el desarrollo de estrategias de dinamización social y económica, así como la creación de empleo y actividad en tales zonas.

[...]”.

Para la parte recurrente, el precepto se refiere a uno de los aspectos nucleares de la política de vivienda. El recurso de inconstitucionalidad reprocha que las reglas contenidas en el art. 17, por su carácter facultativo y meramente orientativo, no pueden ser consideradas “condiciones básicas” para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos del art. 149.1.1, ni tampoco las “bases” de la planificación general de la economía (art. 149.1.13 CE). Por su parte, el abogado del Estado se opone a esta queja, considerando que, sin negar el carácter facultativo de la norma controvertida, se trata de una directriz de coordinación de la planificación económica establecida con la finalidad de promover la existencia de viviendas en alquiler a precios asequibles para reducir el impacto que genera en la economía general el déficit de oferta en el mercado del alquiler y que conlleva dificultades para el acceso a la vivienda de un gran número de colectivos. Por ello, entiende que se trata de un supuesto inordinado en la competencia estatal ex art. 149.1.13ª CE.

Como ya se ha señalado [*vid. supra*, FJ 2 B) b) ii)], este tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse en relación con uno de los apartados del art. 17. En concreto, en la STC 17/2026, FJ 5 B), este tribunal desestimó la impugnación dirigida contra el art. 17.4 de la Ley 12/2023, considerando que el mismo debía considerarse amparado en el título competencial *ex art.* 149.1.13 CE. Aunque en aquella sentencia no enjuiciamos los apartados 1, 2 y 3 del art. 17 de la Ley 12/2023, a los que se constriñe el presente motivo de impugnación, sí efectuamos una serie de consideraciones sobre la finalidad y contenido de la regulación de la “vivienda asequible incentivada” que es preciso traer aquí a colación. Así, en la STC 17/2026, FJ 5 B), explicamos que:

“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 12/2023 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 [...] 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 se desprende de lo expuesto, a través del art. 17 de la Ley 12/2023 el legislador estatal ha creado una nueva categoría, la de la “vivienda asequible incentivada”, cuya finalidad es la de fomentar, a través de beneficios de distinta naturaleza otorgados por las Administraciones Públicas, que las viviendas de titularidad privada se destinen a la residencia habitual de personas a precios reducidos. El objetivo que se persigue con ello, como señala la exposición de motivos de la Ley, es contribuir a la búsqueda de soluciones al problema de oferta de vivienda orientando a tal fin el parque de vivienda, tanto el existente como el que se desarrolle a través de nuevas promociones. Es decir, la finalidad perseguida por la norma es el incremento del parque de vivienda disponible a precios asequibles para paliar el déficit de oferta existente en el mercado de vivienda, favoreciendo con ello el acceso a la vivienda de capas de la población que tuvieran dificultades para hacerlo a precios de mercado. En definitiva, se trata de una figura que puede considerarse enmarcada en el ámbito de la denominada colaboración público-privada, a través de la cual las Administraciones Públicas pretenden orientar, a través de medidas de fomento, el mercado de la vivienda hacia una finalidad de naturaleza económico-social.

Así expuesto el sentido y la finalidad de la norma, este tribunal aprecia que nos encontramos ante una medida de política económica, de ordenación del sector de la vivienda,

que se funda en la consideración de que la figura de la “vivienda asequible incentivada” puede actuar como un “factor regulador del mercado de la vivienda, persiguiendo la consecución en este ámbito de ciertos objetivos, económicos y sociales; señaladamente, el garantizar el acceso de ciertas capas de la población a una vivienda digna y lograr una moderación o contención de precio” [STC 141/2014, FJ 8 A) b), en relación con la vivienda protegida, citada a su vez en la STC 190/2025, FJ 3 b)].

Sentado lo anterior, como han reconocido ambas partes, este tribunal aprecia que la redacción del art. 17 de la Ley 12/2023, en sus apartados ahora impugnados, no impone la obligación de desarrollar efectivamente la figura de la “vivienda asequible incentivada” por parte de las Administraciones competentes, sino que deja a aquéllas la decisión acerca de su impulso. Es decir, el legislador estatal ha configurado esta regulación con carácter facultativo, habilitando a las Administraciones competentes (singularmente, las Comunidades Autónomas) a impulsar la existencia de este tipo de viviendas. Sin embargo, en el caso de hacerlo, su régimen jurídico queda sujeto a una serie de reglas fijadas por el legislador estatal, con el carácter de mínimos, que afectan esencialmente al destino del inmueble, la limitación de la renta y el procedimiento a seguir, cuya determinación, concreción y desarrollo corresponde en todo caso al legislador autonómico. En suma, la regulación estatal se ha limitado a poner a disposición de las Administraciones competentes la figura de la “vivienda asequible incentivada”, habilitándolas para su activación y desarrollo, pero estableciendo un mínimo contenido uniforme que asegure que la misma, en caso de emplearse, contribuya a la consecución de los fines de política económica, y también social, perseguidos por el legislador estatal.

Las consideraciones anteriores permiten afirmar, como hicimos también en la STC 190/2025, FJ 3 b), en relación con el art. 15.1 de la Ley 12/2023, y en la STC 17/2026, FJ 5 B), en relación con el art. 17.4 de la Ley 12/2023, que la regulación del art. 17, en los apartados ahora examinados, faculta al legislador autonómico para el desarrollo y puesta en marcha de una nueva figura con la concreta finalidad de garantizar el acceso de ciertas capas de la población a una vivienda digna y lograr una moderación o contención de precio. Esta nueva figura se inserta en el marco de la política económica y deja un amplio margen de configuración a las Comunidades Autónomas para que, en el ejercicio de sus específicas competencias en materia de vivienda puedan, en primer lugar, decidir si impulsan o no su introducción y, en segundo lugar, configurar y desarrollar sus correspondientes programas de vivienda asequible

incentivada como tengan por conveniente, sin perjuicio de la obligación de ajustarse a los requisitos mínimos establecidos por el legislador estatal. Por lo demás, de activarse estos programas tendrían un impacto innegable en el mercado de vivienda por la vía de la oferta, es decir, tendrían una directa y significativa repercusión en la actividad económica general.

En consecuencia, el art. 17, apartados 1, 2 y 3 de la Ley 12/2023, constituye un ejercicio legítimo de la competencia estatal *ex art. 149.1.13 CE*, por lo que debe rechazarse el motivo de impugnación.

6. *Impugnación del art. 18.1 de la Ley 12/2023*

a) La demanda cuestiona el art. 18.1 de la Ley 12/2023, que tiene el contenido siguiente:

“Artículo 18. *Declaración de zonas de mercado residencial tensionado*

1. Las Administraciones competentes en materia de vivienda podrán declarar, de acuerdo con los criterios y procedimientos establecidos en su normativa reguladora y en el ámbito de sus respectivas competencias, zonas de mercado residencial tensionado a los efectos de orientar las actuaciones públicas en materia de vivienda en aquellos ámbitos territoriales en los que exista un especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población, en condiciones que la hagan asequible para su acceso en el mercado, de acuerdo con las diferentes necesidades territoriales.

[...]”

Para el Parlamento autonómico recurrente, este apartado se sitúa claramente en un ámbito material de competencia autonómica y, tratándose de una norma de carácter meramente declarativa sin contenido vinculante ni obligatorio, no puede encontrarse amparada en los títulos competenciales del Estado previstos en los arts. 149.1.1 y 149.1.13 CE.

b) Este motivo de impugnación debe ser desestimado. Aunque este tribunal no se pronunció en la STC 79/2024, FJ 5 B), sobre el apartado ahora impugnado, las razones para la desestimación de la presente impugnación derivan necesariamente de la argumentación desarrollada entonces para rechazar la impugnación de los apartados 2, 3 y 4 del art. 18. Ya entonces dijimos que el art. 18.1 “es nuclear para entender el sentido y finalidad de las zonas de mercado residencial tensionado”. Afirmamos también que la regulación estatal de estas zonas,

“entendidas en el sentido del art. 18.1 de la ley”, constituye “gran parte de la opción legislativa para la protección del derecho a la vivienda”, razón por la cual resulta “incardinable dentro de la competencia del art. 149.1.1 CE”, así como que la Ley 12/2023 establece al respecto “un régimen jurídico indisponible en caso de ser activado”, por lo que respeta “el carácter vinculante que nuestra doctrina exige en el ejercicio del art. 149.1.1 CE”.

Por las razones expuestas, cabe concluir ahora que el art. 18.1 encuentra acomodo en la competencia estatal prevista en el art. 149.1.1 CE, ya que el legislador estatal contempla la posibilidad de que las Administraciones autonómicas declaren zonas de mercado residencial tensionado. Esta declaración, en caso de activarse, queda sujeta a un determinado bloque normativo, contenido en los apartados 2 a 4 del art. 18 de la Ley 12/2023, que resulta imperativo e indisponible para las Comunidades Autónomas y sobre cuya constitucionalidad ya se pronunció este tribunal en la STC 79/2024, FJ 5.

7. Impugnación del art. 27.2 de la Ley 12/2023

a) El recurso de inconstitucionalidad se dirige contra el art. 27.2 de la Ley 12/2023, que establece que:

“2. Con objeto de asegurar la financiación de la creación, ampliación, rehabilitación o mejora de los parques públicos de vivienda, podrán utilizarse las cantidades económicas correspondientes a las fianzas de los contratos de arrendamiento depositadas en los registros autonómicos correspondientes en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional tercera de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, salvo la reserva obligatoria de garantía de devolución, y por parte de las Administraciones que tengan atribuida tal competencia de gestión de depósitos de fianza”.

Según el Parlamento de Cataluña, una vez que la Ley de Arrendamientos Urbanos habilita a las Comunidades Autónomas a establecer el depósito obligatorio de las fianzas de los contratos de arrendamiento, el destino de los rendimientos generados por esos fondos pasa a encuadrarse en la materia de vivienda, que es competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña con arreglo al art. 137.1 EAC. Añade que la previsión del art. 27.2 de la Ley 12/2023 no tiene carácter imperativo ni tampoco incidencia sobre la actividad económica, por lo que no

puede encontrar cobijo en los títulos competenciales estatales recogidos en los arts. 149.1.1 y 149.1.13 CE.

El abogado del Estado defiende la constitucionalidad del apartado, considerando que es una manifestación de la competencia estatal sobre legislación civil (art. 149.1.8 CE), al igual que la Ley de Arrendamientos Urbanos en cuya disposición adicional tercera se introdujo la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establecieran el referido depósito obligatorio de fianzas.

b) Dados los términos en los que se ha planteado la controversia, nuestro enjuiciamiento debe comenzar por el encuadramiento material y competencial del precepto impugnado, que no se encuentra 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 132/2019, de 13 de noviembre, FJ 4 d)].

Para ello, ha de tomarse en consideración que el apartado recurrido se ubica dentro del precepto que tiene por objeto la regulación del “concepto, finalidad y financiación” de los parques públicos de vivienda y que su contenido normativo se refiere a la posibilidad de utilizar el importe de las fianzas de los contratos de arrendamiento depositados en poder de la Administraciones autonómicas como fuente de financiación de determinadas actuaciones relacionadas con el fomento y la mejora de los parques públicos de vivienda.

A partir de este encuadramiento y de la finalidad de la norma recurrida, es claro que se trata de una regulación de naturaleza jurídico-pública y que, por más que mantenga una cierta conexión con uno de los elementos integrantes del contrato de arrendamiento regulado en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, ni afecta al contenido del dicho contrato, ni a los derechos y obligaciones de las partes en el mismo. Por lo tanto, no nos encontramos ante una regulación de las relaciones *inter privados* que es el contenido característico y propio de la legislación civil, de acuerdo con la doctrina constitucional (entre otras, STC 16/2021, de 28 de enero, FJ 7). En consecuencia, frente a lo que sostiene el abogado del Estado, el art. 27.2 no constituye legislación civil ni puede encontrar cobijo en el título competencial estatal previsto en el art. 149.1.8 CE.

Este tribunal constata que, tratándose de un precepto que atañe a la financiación de diversas actuaciones administrativas en relación con los parques públicos de vivienda, debe entenderse encuadrado en la materia de vivienda, de competencia autonómica (arts. 148.1.3 CE y 137.1 EAC). Ahora bien, el hecho de que se trate de una materia de competencia autonómica no impide que el Estado pueda incidir sobre la misma con apoyatura en alguno de los títulos competenciales horizontales que le otorgan los arts. 149.1.1 y 149.1.13 CE que, dicho sea de paso, son los títulos competenciales invocados en el apartado 1 de la disposición final séptima de la Ley 12/2023, en relación con el art. 27.

En este caso, el art. 27.2 de la Ley establece que las cantidades depositadas en concepto de fianza de contrato de arrendamiento podrán destinarse, por las administraciones competentes, a la financiación de parques públicos de vivienda. Es decir, el legislador estatal pone a disposición de las Comunidades Autónomas una habilitación para que, si lo consideran oportuno, puedan destinar tales fondos a la financiación de determinados fines relacionados con la política de vivienda. A través del art. 27.2, el legislador estatal reconoce o da carta de naturaleza a una medida de aplicación potestativa para las Comunidades que, de activarse, llevaría consigo el incremento y mejora de los parques públicos de vivienda, lo que contribuiría a paliar el déficit de oferta de vivienda en el mercado y facilitar el acceso a la vivienda a mayores segmentos de población, y especialmente a colectivos desfavorecidos. En consecuencia, nos encontramos ante una habilitación que, en caso de emplearse de manera efectiva por parte de las Administraciones destinatarias de la previsión legal, tendría un impacto nada desdeñable sobre el subsector económico de la vivienda. Por lo tanto, nos encontramos ante una directriz de ordenación del sector de la vivienda, que cabe encuadrar en el art. 149.1.13 CE.

Además, vista la redacción del apartado impugnado, no cabe apreciar vulneración alguna de las competencias autonómicas. A diferencia de lo que ocurría en el apartado 3 del art. 27, declarado inconstitucional en la STC 79/2024, FJ 8 B) b), en este caso, la disposición estatal impugnada es de carácter facultativo. Se limita a permitir que los importes depositados en concepto de fianzas arrendaticias a disposición de las Comunidades Autónomas puedan ser aplicados a la consecución de determinadas finalidades, pero no impone un deber de afectación de los referidos fondos de manera taxativa ni tampoco condiciona su uso exclusivamente a los fines indicados en el apartado, pudiendo incluso la Comunidad aplicarlos a cualquier otra política de vivienda, como reconoce expresamente en su demanda el Parlamento autonómico

recurrente. El único límite que se impone al poder de disposición autonómico es que respete “la reserva obligatoria de garantía de devolución”, lo que ha de entenderse como una medida de aseguramiento del cumplimiento efectivo y puntual de las obligaciones por parte de la Administración depositaria.

En consecuencia, la medida prevista en el art. 27.2 de la Ley 12/2023 no implica una disposición por parte del legislador estatal de fondos en poder de las Comunidades Autónomas, que fue lo que motivó la declaración de inconstitucionalidad del art. 27.3, ni condiciona su aplicación a determinadas finalidades, sino que deja un margen suficiente de configuración al legislador autonómico para que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, pueda decidir el destino de tales cantidades de la manera que estime más conveniente y eficiente con arreglo al diseño de sus propias políticas en materia de vivienda.

Por lo expuesto, debe desestimarse la tacha de inconstitucionalidad dirigida contra el art. 27.2 de la Ley 12/2023.

8. Impugnación de la disposición transitoria segunda de la Ley 12/2023

a) Seguidamente, se impugna la disposición transitoria segunda de la Ley 12/2023 que, bajo la rúbrica de “Objetivos en relación con el parque de vivienda destinado a políticas sociales”, dispone que:

“1. En relación con el establecimiento de los objetivos a los que se refiere el artículo 27, transcurrido un año desde la entrada en vigor de esta ley sin que las Administraciones territoriales competentes hayan establecido marcos temporales y metas específicas, se establece como referencia general el compromiso de alcanzar, en el plazo de 20 años, un parque mínimo de viviendas destinadas a políticas sociales del 20 por ciento respecto al total de hogares que residen en aquellos municipios en los que se hayan declarado zonas de mercado residencial tensionado.

2. Con objeto de asegurar el cumplimiento de los objetivos de incremento del parque de viviendas destinadas a políticas sociales a los que se refiere el apartado anterior y evaluar la adecuada financiación de las actuaciones señaladas en la letra c) del artículo 27.2, las Administraciones territoriales competentes, de conformidad con lo previsto en

su normativa reguladora, deberán determinar con carácter anual las cantidades invertidas y el grado de avance en la consecución de los referidos objetivos.”

Para sostener su impugnación, el Parlamento de Cataluña se remite a las alegaciones efectuadas en relación con el art. 27 de la Ley 12/2023 y, con fundamento en las mismas, denuncia la vulneración de la competencia autonómica en materia de vivienda (art. 137.1 EAC). Para el abogado del Estado las previsiones de los apartados 1 y 2 de la disposición transitoria segunda son criterios orientadores que tienen por objeto asegurar la eficacia de los parques públicos de vivienda y su financiación y, por lo tanto, se amparan en los títulos competenciales previstos en los arts. 149.1.1 y 149.1.13 CE.

b) La redacción del apartado 1 de la disposición transitoria segunda establece un objetivo general de la política de vivienda, en relación con el porcentaje mínimo de vivienda social que debe alcanzarse en el plazo de 20 años en aquellos municipios que hayan declarado zonas de mercado residencial tensionado. Este objetivo general entra en juego si, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley, las Administraciones territoriales competentes no han establecido sus propios marcos temporales y metas específicas.

Este compromiso de alcanzar, en un plazo de tiempo, un porcentaje determinado de viviendas destinadas a políticas sociales debe ser calificado como una directriz ordenación del sector de la vivienda, con indudable impacto en la actividad económica general y en la política social, que encuentra amparo en la competencia estatal *ex art. 149.1.13 CE*. Además, el apartado cuestionado no agota por completo el espacio normativo que corresponde al legislador autonómico, pues parte de la premisa de que es a las Comunidades Autónomas a quienes corresponde el establecimiento de sus propios marcos temporales y metas específicas distintas, pero, ante la inactividad de éstas, el legislador estatal incorpora un objetivo como referencia que permite asegurar el cumplimiento de los fines de política económica general que han de alcanzarse.

Así, frente a lo que sostiene en el recurso el Parlamento de Cataluña cuando afirma que estamos ante una norma de carácter supletorio, este tribunal aprecia que no se trata de una norma estatal dictada para entrar en juego en defecto de norma autonómica, sino para paliar la inactividad autonómica en el cumplimiento de una obligación que le ha sido impuesta por el legislador básico. En este sentido, como afirmamos en relación con una norma similar en la

STC 141/2014, FJ 8 A) c), “hay que entender que las competencias del Estado le permiten a éste dictar las normas que, en cuanto complemento estrictamente necesario o indispensable, sean precisas para asegurar, de forma transitoria y hasta que se produzca el desarrollo legislativo autonómico pertinente, la eficacia y aplicación en todo el territorio nacional de las regulaciones que establezca en ejercicio de esas competencias. Lo contrario supondría que la efectividad de las normas básicas o de las condiciones básicas establecidas por el Estado quedara al albur de la voluntad de los legisladores autonómicos y ello sería claramente contrario al orden constitucional de distribución competencial”.

Por lo tanto, procede desestimar la tacha de inconstitucionalidad dirigida contra el apartado 1 de la disposición transitoria segunda.

c) Cabe examinar ahora la impugnación relativa al apartado 2 de la disposición transitoria segunda. Con independencia del evidente defecto de técnica normativa en que incurre, pues el art. 27.2 al que remite no tiene ninguna letra c), el apartado que ahora nos ocupa se limita a establecer el deber de las Administraciones territoriales competentes de determinar anualmente las cantidades invertidas en los parques de vivienda destinados a políticas sociales, así como el grado de avance en la consecución de los objetivos a que se refiere el apartado 1 de la disposición transitoria segunda, sobre cuya constitucionalidad ya nos hemos pronunciado. Este deber se impone con la finalidad de asegurar el cumplimiento de los citados objetivos y de evaluar la adecuada financiación de las actuaciones desarrolladas en relación con los parques públicos de vivienda, a que se refiere el art. 27.2 de la Ley 12/2023.

Así pues, el apartado recurrido contempla una obligación de información y seguimiento de las políticas autonómicas en relación con el parque de vivienda social dirigida a asegurar el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos por mandato del legislador estatal y el mantenimiento de un nivel adecuado de financiación de tales políticas. Se trata de una previsión legal que opera como complemento de lo dispuesto en el apartado 1 de la disposición transitoria segunda y en el art. 27.2 de la Ley 12/2023 y, como estos preceptos y por las mismas razones ya apuntadas respecto de los mismos, constituye un ejercicio legítimo de la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE. Por añadidura, es de advertir que el apartado impugnado tan solo impone estas obligaciones de información y seguimiento con carácter anual, pero deja a las Administraciones autonómicas margen para decidir la forma de proceder a su cumplimiento “de

conformidad con lo previsto en su normativa reguladora”, por lo que no cabe apreciar exceso alguno en el ejercicio de la citada competencia estatal.

En consecuencia, cabe rechazar la impugnación del apartado 2 de la disposición transitoria segunda.

9. Impugnación de la disposición final séptima, apartado 1, de la Ley 12/2023

Finalmente, el recurso se dirige contra la disposición final séptima (“Títulos competenciales”), apartado 1, que dispone lo siguiente:

“1. Esta ley se dicta al amparo del artículo 149.1.1.^a y 13.^a de la Constitución que atribuye al Estado las competencias para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, respectivamente”.

La representación procesal del Parlamento de Cataluña impugna la referida disposición, pero lo hace solo en la medida en que discrepa de los títulos competenciales en los que la misma ampara a los demás preceptos impugnados.

Como hemos señalado en casos similares (por todas, SSTC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 12; 130/2013, de 4 de junio, FJ 14, y 5/2016, de 21 de enero, FJ 5), una vez depurados los preceptos recurridos nos encontramos ante una impugnación que cabría calificar de “sistemática”, llamada a seguir la misma suerte que los preceptos ya analizados por el carácter que les atribuye esta disposición final séptima. Así, no resulta necesario un pronunciamiento expreso y genérico sobre la disposición final séptima, por cuanto que el Parlamento autonómico recurrente ya lo ha obtenido en relación con cada precepto impugnado y ello se proyecta sobre esta concreta disposición (en el mismo sentido, STC 79/2017, de 22 de junio, FJ 19).

F A L L O

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



1.º Declarar la pérdida de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad en lo que se refiere a la impugnación de los arts. 16; 27.1, párrafo tercero; y 27.3 y la disposición transitoria primera, párrafo segundo de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

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

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

Dada en Madrid, a veintiséis de mayo de dos mil veintiséis.