

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1278-2024, promovido por la Generalitat de Cataluña contra los arts. 2, letras c), d), e), f), g), h), i), j), m), n), o), p), q), r) y s); 12; 15.1.d), y apartado 4; 16; 17; 18, apartados 1, 4, 5 y 6; 23; 24; 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 23 de febrero de 2024, la abogada de la Generalitat de Catalunya, actuando en representación y defensa del Gobierno autonómico, 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); 12; 15.1.d), y apartado 4; 16; 17; 18, apartados 1, 4, 5 y 6; 23; 24; 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; y arts. 137 y 149.5 EAC). Dicha impugnación se dirige contra los preceptos citados supra. 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; la competencia que el artículo 159.1.c) EAC atribuye a la Generalitat de Catalunya para establecer las normas de procedimiento que derivan de las particularidades del derecho sustantivo; o, en fin, con la actividad subvencional y de fomento (art. 114.2 EAC), en el caso de los arts. 12, 18.5 y 6, 23 y 24 de la Ley 12/2023.

3. Siguiendo, pues, en lo sustancial, el orden expositivo empleado por la 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 la 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 EAC, en relación con el art. 110.1 EAC, 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. Refiere que también puede afectar a la competencia en materia de urbanismo, reconocida en el art. 149.5 EAC.

Dicho esto, la 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 contiene medidas de carácter económico), la 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, que ahora veremos, aunque respecto de todas ellas adelanta que las finalidades contempladas en el art. 2 no regulan las condiciones básicas de derecho alguno, sino que formulan un mandato a las comunidades autónomas que prefigura el modelo de las políticas públicas que éstas deben llevar a cabo y por tanto, condiciona su facultad para establecer políticas propias en un sector material sobre el que tienen competencias.

Ahora sí, descendiendo a cada letra por separado, afirma lo siguiente: las letras c), g) y o), por considerar que invaden las competencias autonómicas que atribuyen a la Generalitat (cfr. art. 137.1 EAC), en todo caso, las normas técnicas de inspección y control de la calidad de la construcción, las normas sobre la habitabilidad de las viviendas, la innovación tecnológica, la sostenibilidad aplicable a las viviendas y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación; la letra d), por entender que estas previsiones favorecen la actuación del Estado en la política de vivienda de las comunidades autónomas al otorgar a la administración estatal funciones de coordinación, que indudablemente menoscaban las competencias exclusivas de la Generalitat y que además, se sustentan en un título inadecuado como es el artículo 149.1.1 CE, puesto que el establecimiento de medidas para garantizar el ejercicio del derecho de propiedad no puede conllevar coordinación alguna por parte del Estado; las letras e), f), h), i), m) y p), por apreciar que todas estas finalidades están previstas ya de forma implícita en el art. 26 EAC, y de forma expresa en las funciones de las letras b) y c) del art. 137.1 EAC, incardinadas en la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de vivienda, al prever que, en todo caso, esta competencia comprende el establecimiento de prioridades en su actividad de fomento, así como la función de promover vivienda pública; amén de estar previstas de forma análoga en el art. 2 de la Ley 18/2007 y haber sido desarrolladas por las leyes del Parlamento de Catalunya 24/2015, 4/2016 y la 1/2022, así como el Decreto ley 17/2019, puesto que su cometido principal es el de proteger a las personas vulnerables en materia de vivienda; las letras j), n) y q), por considerar que estas finalidades se corresponden con funciones propias de las políticas de suelo y vivienda, funciones asumidas en el art. 149.5 apartados a) y d) EAC y que son propias de las materias de urbanismo, que se articulan a través del planeamiento urbanístico que distribuye los usos en el territorio; pero

también, añade, a través de las funciones de planificación, ordenación, gestión, inspección y control de la vivienda, de acuerdo con lo previsto en el artículo 137.1. a) EAC; las letras r) y s), por apreciar que las finalidades inciden de manera directa en la política que la Generalitat adopte en ejercicio del art. 149.5 d) EAC, en materia de urbanismo, por la que puede decidir el régimen de la intervención administrativa en la edificación y la urbanización, puesto que se predetermina el tipo de participación pública en esta función.

b) En relación con los arts. 12, 18.5 y 6, 23 y 24 (estos dos últimos, de aplicación únicamente a la Administración General del Estado, ex disposición final séptima, apartado 3, de la Ley 12/2023), relativos a la actividad planificadora en materia de subvenciones de vivienda y que, con este propósito, enumeran una serie de funciones del Estado para diseñar la financiación y la gestión de subvenciones en materia de vivienda, sostiene la parte recurrente que dichos preceptos son inconstitucionales en la medida que no prevén de forma específica que la actividad subvencional del Estado deba llevarse a cabo de forma preferente, territorializando los correspondientes fondos en los presupuestos generales con la que se pretende consolidar una actuación planificadora y en la medida que no dejan espacio normativo a la Generalitat de Catalunya y por tanto vulneran las competencias de la Generalitat de Catalunya asumidas en el artículo 137 EAC [en particular, en su apartado 1, letras b) y c), que se refieren al establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las administraciones públicas de Catalunya en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para alcanzarlos, tanto en relación con el sector público como en el privado; y también incluye la promoción pública de viviendas]. En particular, el artículo 18.6 y por conexión la disposición adicional segunda vulnera además el artículo 149.5 a) EAC. A juicio de la recurrente, como crítica general, el Estado no puede establecer al amparo de los títulos del art. 149.1.1 y 13 CE una política general en materia de vivienda, como si dispusiera de un título sectorial específico, que se imponga a la política que pueden formular las comunidades autónomas en ejercicio de su competencia exclusiva. Se refiere, después, a efectos de contextualizar la impugnación que luego se desarrollará, a los planes estatales de vivienda que se han venido dictando, así como al último Convenio firmado por la Generalitat para su ejecución, todo lo cual, a criterio de la recurrente, confirma la fuerte intervención del Estado y el desarrollo por su parte de una política pública propia y centralizada en un ámbito en el que no tiene una competencia específica.

A partir de aquí, y tomando como referencia la doctrina constitucional en relación con la actividad subvencional del Estado (especialmente, SSTC 13/1992 y 152/1988), que toma como canon de constitucionalidad, examina por separado cada uno de los preceptos citados supra:

(i) En el caso del art. 12 LV, en sus dos primeros apartados, refiere la recurrente que, pese a su redacción general y ambigua, la inconstitucionalidad deriva de no prever la LV de forma expresa la necesaria territorialización de los fondos que derivan de la actividad de fomento del Estado en favor de la Generalitat de Catalunya y otras comunidades autónomas que, como la Generalitat han asumido esta competencia exclusiva en materia de vivienda, y, más aún, señala, cuando el preámbulo de la LDV se refiere no solo a líneas de acción del Estado, sino también a actuaciones estatales.

(ii) En el caso del art. 12.1-3, 23.2.II, 24.2 y 24.5, argumenta la recurrente que son inconstitucionales por condicionar de modo absoluto las competencias de la Generalitat de Catalunya en materia de subvenciones de vivienda por la planificación estatal, sin dejar capacidad de decisión a la Generalitat para que pueda establecer sus objetivos o definir su propia política de fomento de vivienda, teniendo en cuenta que esta depende fundamentalmente de la disponibilidad de recursos. Indicativo de todo ello es, a su juicio, la regulación contenida en los preceptos citados supra: arts. 12.1, 12.3, 23.2.II, 24.2 y 24.5. Es más, denuncia que los apartados c), d), e) y f) del artículo 24.2 prevén una serie de actividades del Estado que no se refieren a la actividad subvencional propiamente dicha, sino a verdaderas actuaciones para crear, ampliar y gestionar el parque de vivienda público, construir y rehabilitar viviendas de protección públicas, promover nuevas modalidades de vivienda y de desarrollo urbano y rural y llevar a cabo actuaciones, encaminadas a favorecer el acceso a la vivienda para los jóvenes, personas vulnerables, para evitar el chabolismo, infravivienda y solucionar los problemas de emergencia habitacional.

Para la recurrente los argumentos anteriores no se desvirtúan por el hecho que el apartado 4 del artículo 24 prevea que las comunidades autónomas sean «escuchadas» en el seno de la Conferencia Sectorial de Vivienda y Suelo, puesto que esta participación no se produce ex-ante, es decir, en el momento de la definición de los programas y la elección de objetivos y actuaciones, sino sobre una propuesta de Plan ya elaborada en la que, en el mejor de los casos, se podrán incorporar modificaciones puntuales derivadas de las aportaciones autonómicas, pero

en ningún caso, se podrán condicionar de manera vinculante la redacción final del Gobierno del Estado.

Por otro lado, pone de manifiesto que en el artículo 12.2 LV el Estado condiciona su colaboración en la financiación de los planes que aprueben las comunidades autónomas al cumplimiento de los términos y las exigencias de su propia planificación, cuyos objetivos ya se han expuesto; en este sentido, puntualiza, al establecer una condición, se desvirtúa el modelo de colaboración exigido por la jurisprudencia constitucional, puesto que es la Generalitat la que ostenta la competencia exclusiva en la materia de vivienda, en la que el Estado no puede incidir de manera completa.

Insiste en que los referidos preceptos podrían, en último término, suponer un condicionamiento y constreñimiento para la Generalitat a la hora de fijar el destino y la orientación de su gasto público, así como su cuantificación y distribución en relación con la vivienda, vulnerando así su autonomía financiera reconocida en el art. 202.1 EAC. Vulneración que hace extensible, de manera singular, al art. 24.3 LV, que, al prever que con la finalidad de evitar la especulación, los planes estatales podrán establecer en la aplicación de sus programas medidas para redistribuir socialmente el beneficio obtenido. Precepto, que siempre a criterio de la recurrente, vulnera las competencias de la Generalitat (art. 137.1 EAC), al sustraerle la capacidad de gestionar y controlar la vivienda, así como la función de adoptar las medidas necesarias para garantizar que se cumplan los objetivos de la actividad de fomento, es decir le impide ejercer estas funciones que están especialmente asumidas y reconocidas en los apartados a) y b) del art. 137.1 EAC.

(iii) En lo atinente al art. 18, apartados 5 y 6, expone argumentos idénticos a los acabados de resumir. Del apartado 5 centra la crítica en que en este caso el Estado no solo sustrae las competencias de la Generalitat para diseñar su propia política en materia de vivienda, destinando los fondos que considera necesarios de acuerdo con el plan que previamente ha aprobado de acuerdo con el art. 18.4 LV, sino que, además, denuncia, se reserva las competencias ejecutivas, es decir, la gestión de las subvenciones. Del apartado 6 añade que existen motivos adicionales para declarar su inconstitucionalidad derivados de la interpretación conexa del art. 18.6 con la letra a) del apartado 1 de la disposición adicional segunda. Y ello porque considera que la lectura de ambos preceptos comporta que la Comisión de Coordinación Financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales del Estado pueda determinar el destino

de suelos y edificaciones de titularidad del Estado en zonas de mercado residencial tensionado al margen de las determinaciones del planeamiento urbanístico y al margen de las políticas propias de vivienda de la Generalitat de Catalunya, pese a que estas zonas de mercado residencial tensionado están el ámbito territorial de cada una las comunidades autónomas. Por ello, razona la parte recurrente, una regulación plenamente respetuosa con las competencias exclusivas de urbanismo y vivienda de la Generalitat, conlleva que las condiciones de destino y tipología de suelos y edificios se propongan, no solo mediante acuerdos entre los distintos Ministerios del Estado, como se prevé en la letra c) del apartado 1 de la disposición adicional segunda, sino también, mediante acuerdos específicos con las comunidades autónomas, todo ello con la finalidad de que las nuevas condiciones se articulen a través de los instrumentos urbanísticos correspondientes, con la correspondiente modificación si fuera preciso y también, sean acordes con las políticas de vivienda propias de las comunidades autónomas.

c) En relación con el art. 15, señala la 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 art. 149.5 EAC, 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, la letrada de la Generalitat de Cataluña cuestiona la regulación contenida en el art. 15.1 d) y en el art. 15.4. Y ello por considerar, respecto de la letra d) del art. 15.1, que el porcentaje que fija -que dice no aparece justificado debidamente en el preámbulo de la norma- 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, prefigurando un modelo determinado, en contra de la doctrina de este Tribunal; a lo que añade que el porcentaje del 50% (ya de por si 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 urbanizado (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, ya que tan solo admite un porcentaje inferior al 50% en casos excepcionales, en los que el instrumento de ordenación urbanística así lo justifique; por ello la referida letra d), a juicio de la

recurrente, vulnera las competencias exclusivas de la Generalitat en materia de urbanismo y de vivienda, y, por ello, es inconstitucional.

A continuación, cuestiona la regulación contenida en el apartado 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) y que choca frontalmente con el artículo 149.5 c) EAC que reserva a la Generalitat el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística, así como de su procedimiento de tramitación y aprobación; y, también, con el artículo 159.1 c) EAC que dispone que corresponde a la Generalitat, en materia de régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones públicas catalanas, la competencia exclusiva en lo no afectado por el artículo 149.1.18 CE que incluye las normas de procedimiento administrativo que se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Catalunya o de las especialidades de la organización de la Generalitat. En fin, refiere que este art. 15.4 no puede encontrar cobijo en el art. 149.1.18 CE en la competencia estatal sobre procedimiento administrativo (cita aquí la STC 143/2017, FJ 2; y ello a pesar de que el citado título competencial no figura en la disposición final séptima), en el entendimiento, en resumen, que cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una comunidad autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias. Por ello, termina, le corresponde al legislador catalán con competencia exclusiva en la materia de urbanismo, establecer en su legislación cuando procede tramitar el planeamiento por la vía de urgencia, puesto que esto le permite, ponderar los distintos objetivos que concurren junto con la necesidad de disponer de viviendas de forma rápida.

d) Respecto de la impugnación del art. 16, señala la 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 la 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 de la 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 EAC, 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.

e) En lo que respecta al art. 17, señala la recurrente que dicho precepto establece una nueva categoría de vivienda protegida y/o incentivada, 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 y cumplimiento de los deberes del artículo 149.1.1, ni tampoco las “bases” de la planificación general de la economía. Por todo lo cual considera que el art. 17 LV vulnera la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de vivienda ex art. 137.1 EAC.

f) En lo atinente al art. 18, apartados 1 y 4, la recurrente afirma, en lo que respecta al apartado 1, que, no obstante su carácter meramente declarativo y potestativo, se trata de una norma que se sitúa claramente en el ámbito de una competencia exclusiva autonómica (de vivienda), 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. 149.1.6 y 149.1.8) darían cobertura, puesto que -razona- a fin de cuentas las medidas del programa, salvo precisión en contrario que hoy por hoy no existe, tan solo se pueden llevar a cabo a través de una intervención administrativa de la Generalitat de Catalunya. En resumen, denuncia que el art. 18.4 vulnera la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de vivienda que le atribuye el artículo 137.1 EAC.

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

(i) Respecto del art. 27.1, tercer párrafo, señala que su regulación delimita el contenido 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, atendiendo a su carácter facultativo, afirma la 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). Tampoco le encuentra acomodo en el art. 149.1.8, ya que el precepto controvertido no regula las características y condiciones de las fianzas de los contratos de arrendamiento, ni modifica la LAU, sino que su finalidad es la de dotar de recursos a las administraciones

públicas para financiar la gestión de los parques públicos, lo que se inscribe en la materia de vivienda competencia de la Generalitat ex art. 137 EAC. Cita la normativa catalana sobre el destino del importe de las fianzas depositadas.

A propósito del art. 27.3, que afirma sí contiene un mandato imperativo, argumenta la 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 recursos económicos de la Generalitat a una determinada finalidad, es contraria al principio de autonomía financiera (art. 201.2 EAC) y a la autonomía de gasto para poder aplicar sus recursos de acuerdo con las directrices políticas y sociales determinadas por las instituciones de autogobierno [art. 202.2, en relación con el artículo 202.3, letras g) y j)], en ejercicio de una competencia exclusiva.

Vinculado con el reproche que acabamos de examinar, sostiene la recurrente que la disposición transitoria segunda de la Ley 12/2023, por conexión con el art. 27, en los apartados y párrafos acabados de citar, vulnera la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de vivienda, atendido que la referida disposición amplía las obligaciones que el mencionado precepto impone a las Administraciones competentes, sin que encuentre tampoco cobertura ni en el art. 149.1.1 ni en el art. 149.1.13 CE. Por otro lado, añade que establecer como referencia general, el compromiso de alcanzar 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, no tiene carácter de obligación, puesto que alcanzar un compromiso comporta un acuerdo entre partes, que por tanto es de naturaleza voluntaria. Por ello, argumenta que puede considerarse que se trata de una disposición orientativa o de directriz que tiene carácter supletorio ante la inactividad de la instancia competente, lo cual supone desconocer la doctrina constitucional acerca de la supletoriedad del derecho del Estado.

En resumen, denuncia que el art. 27.1 tercer párrafo, .2 y 3, y por conexión la disposición transitoria segunda, vulneran el art. 137.1 EAC y además el apartado 3 vulnera el art. 201.2 y 202.3.g) y j) EAC.

(ii) 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 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 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). En consecuencia, remata, el art. 28 de la Ley 12/2023 vulnera la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de vivienda que le atribuye el art. 137.1 EAC.

(iii) Objeción, en similares términos, que formula también respecto a lo regulado en el art. 29, del que apunta que parece claro que pretende establecer unas bases dentro de las que deberá actuar el titular de la competencia en materia de vivienda, lo cual no tiene cabida en el art. 149.1.1 CE por no regular posiciones jurídicas, advirtiendo que solo de manera mediata pueden encontrarse algunas conexiones con el ejercicio del derecho del art. 47 CE. Tampoco le encuentra acomodo en el art. 149.1.13, de nuevo, por no apreciar que la regulación controvertida tenga una incidencia directa y significativa en la actividad económica y por considerar que no incluye “líneas directrices” o “criterios globales de ordenación” del sector de la vivienda (STC 152/1988, FJ 1). Por ello, aquí también, concluye que el art. 29 LV vulnera la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de vivienda que le atribuye el art. 137.1 EAC.

h) 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) y 28, 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 gasto de la Generalitat (arts. 201.2 y 202.2 EAC).

i) Por último, se impugna por el recurrente la disposición final séptima, en que se recogen los títulos competenciales. Sostiene que el apartado 1 de la disposición final séptima es inconstitucional en la medida que su impugnación cabe calificarla de sistemática, llamada a seguir la misma suerte que los preceptos concretos que han sido objeto de impugnación (STC 130/2013, de 4 de junio).

4. Por providencia de 9 de abril de 2024, 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 (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través del ministro 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 18 de abril de 2024, 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, así como acordó remitir a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la Asesoría Jurídica de la Secretaría General. A su vez, el presidente del Senado interesó, por escrito registrado en fecha 24 de abril de 2024, 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. El abogado del Estado, por escrito registrado en el Tribunal el 3 de mayo de 2024, se personó en nombre del Gobierno y solicitó se le concediera una prórroga del plazo para formular alegaciones por ocho días más.

7. Por diligencia de ordenación del secretario de Justicia del Pleno de 6 de mayo de 2024 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 17 de mayo de 2024 el abogado del Estado formuló alegaciones, solicitando la desestimación íntegra del recurso con base en las razones que seguidamente se exponen:

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:

a) 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 ni condiciona 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 149.1.1^a 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 la 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 p), 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 q), 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 r), que esta finalidad pretende evitar la despoblación y corregir los desequilibrios territoriales y que, por lo tanto, se ampara en el art.149.1.1ª CE; letra s), 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, así como en el art. 149.1.13 CE en cuanto forman parte de la ordenación de la actividad económica de las instancias que intervienen en el mercado inmobiliario; letra t), de la misma manera que la anterior, dice, el fomento y garantía de la participación de las entidades mencionadas en el precepto vivienda se encuentran amparados en el artículo 149.1.1ª CE en cuanto son medios que facilitan el ejercicio del derecho a la vivienda.

b) Respecto de la impugnación de los arts. 12, 18.5 y 6, 23 y 24 LV, el abogado del Estado califica la impugnación como de prematura o preventiva, señalando que las directrices previstas en la planificación estatal de los fondos y sus finalidades podrán ser impugnadas si, en el momento de la aprobación de los planes se considera que menoscaban competencias autonómicas pero no en este momento, en el que la LV establece orientaciones a la Administración General del Estado, no una distribución de fondos. En todo caso, rechaza la queja del art. 23.1 LV por falta de carga argumental.

Respecto de la queja dirigida contra los arts. 23 y 24 LV, además del referido carácter preventivo, señala que la intervención del Estado encuentra su justificación en el art. 149.1.13 CE, con amplia cita de la exposición de motivos de la Ley 12/2023. Y añade que la pretensión de la territorialización de las subvenciones derivadas de los planes estatales, no se subsume en el apartado de la STC 13/1992 citado en la demanda, sino en el relativo a que el Estado cuenta con un título competencial de intervención, en este caso el del art. 149.1.13 CE (reitera que los objetivos de la LV responden a problemas estructurales de orden económico que impiden el

acceso a la vivienda). En consecuencia, señala, no se puede asumir, como se afirma de contrario, que la única solución constitucionalmente aceptable sea la territorialización de los fondos en la Ley presupuestaria, sino que el Estado está habilitado para, se insiste consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las comunidades autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación [STC 13/1992, FJ 8 b)].

Por ello, a juicio del abogado del Estado, los arts. 12, 23.2 y 24 LV establecen criterios a tal fin, sin que, por la razón expuesta, puedan calificarse de inconstitucionales.

Despejada esta cuestión, opone que los preceptos controvertidos sí dejan capacidad de decisión a las comunidades autónomas. Y, descendiendo al examen de cada uno de ellos, afirma lo siguiente:

(i) Respecto del art. 12, considera que, por su carácter programático, no cabe duda que la impugnación de este precepto es claramente prematura por cuanto asocia a las previsiones del precepto un carácter ejecutivo que no tiene. Tampoco cumple, afirma, con la mínima carga argumentativa exigible. Por otro lado, niega que el art. 12 vulnere las competencias autonómicas porque ese precepto, ya se ha dicho, se aplica únicamente a la Administración General del Estado. En el caso de su apartado 1, encuentra apoyo en el art. 149.1.1 y 13 CE, refiriendo que se establecen en él, de acuerdo con la exposición de motivos, los ámbitos en los que, al amparo de su competencia sobre la ordenación de la actividad económica puede lícitamente intervenir con su propia financiación, sin afectar a las prioridades que pueda establecer la comunidad autónoma. Respecto de su apartado 2, visto los términos empleados (“podrá colaborar” y “propondrá”), considera que no cabe apreciar inconstitucionalidad porque el Estado no condiciona su colaboración en la financiación de los planes que aprueben las comunidades autónomas al cumplimiento de los términos y exigencias de su propia planificación. Otro tanto, afirma, sucede con el apartado 3, en el que la acción del Estado en esta materia (en el ámbito de sus competencias, que establece de nuevo un principio programático que concreta los objetivos del apartado 1, en los que únicamente se prevé la financiación estatal) no menoscaba las competencias autonómicas sobre la materia. No se

diseña, como se afirma de contrario una política de vivienda estatal que incida en el ámbito autonómico puesto que lo que se prevé es, como se afirma al final del precepto, el refuerzo de los mecanismos de cooperación con las administraciones territoriales competentes. En fin, sobre el apartado 4, considera que debe quedar fuera de análisis por falta de carga argumentativa y porque viene por lo demás a establecer un principio de colaboración del Estado en estas competencias.

(ii) Por lo que se refiere al art. 23, dice que no se impugna o no existe carga argumental respecto de su apartado 1. Respecto a su apartado 2, opone el abogado del Estado que el planteamiento de la recurrente obvia que los instrumentos de planificación y programación de la Administración General del Estado apoyarán a las Administraciones territoriales competentes en la ejecución de las políticas de vivienda autonómicas, estableciendo en los apartados a), b) y c) unos objetivos asociados a la política económica y al aseguramiento de las condiciones básicas en el ejercicio del derecho a la vivienda.

(iii) En lo que hace al art. 24, reprocha la falta de carga argumental respecto de la impugnación de su apartado 1, solicitando que quede excluido del presente recurso. Respecto de los restantes apartados, denuncia que la impugnación tiene carácter prematuro, argumentando que estas previsiones establecen directrices que inspirarán los planes estatales (de modo que, apunta, será en el momento de su aprobación cuando podrán impugnarse tanto el contenido de los planes como su adopción por el Gobierno si se considera que menoscaban competencias autonómicas).

En particular, se opone a la impugnación del apartado 2 del art. 24, y a la del apartado 3 del mismo precepto. En relación con esta última, advierte que el citado apartado no prejuzga la competencia sobre la devolución de las ayudas ni se concretan medidas alternativas que puedan menoscabar las competencias autonómicas, ni afecta, por tanto, a la autonomía financiera de la comunidad autónoma.

Se opone, en fin, a la impugnación del apartado 2 del art. 24, advirtiendo que ninguna se queja se suscita respecto de las letras a) y b), ni tampoco de lo que se dice en cuanto a que determinadas actuaciones [letras c) y f) pueden servir para atender a los trámites de intermediación y conciliación previo a la presentación de la demanda, así como a la atención a las personas y hogares sujetos a vulnerabilidad en los procedimientos recogidos en los artículos

439, 655 bis y 685 de la LECiv por ser de competencia estatal en material de legislación procesal].

Rechaza la interpretación que la recurrente hace de los apartados 3 y 4 del art. 24, insistiendo en que vienen a recoger directrices que inspirarán los planes del Estado.

(iv) Pasando a examinar la impugnación del art. 18, apartados 5 y 6, refiere que se trata de unas previsiones aplicadas al Estado, que, por ello, no vulneran las competencias autonómicas. Y, tras transcribir también la disposición adicional segunda de la Ley 12/2023, advierte que el precepto se refiera a la movilización de la gestión de los bienes patrimoniales del Estado para coadyuvar al desarrollo y ejecución de las distintas políticas públicas en vigor y, en particular, al de la política de vivienda, en coordinación con las Administraciones competentes.

c) Pasando a la queja del art. 15, que se limita al art. 15.1.d) y 15,4, afirma el abogado del Estado, en cuanto a la impugnación del art. 15.1.d), que la fijación de un porcentaje de vivienda pública dedicada al alquiler (el 50%), que precisa es solamente criticado por la recurrente 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 al art. 15.4, señala que sí existe una justificación en el marco de la ordenación económica como recoge, de nuevo, la exposición de motivos y que no limita las competencias de desarrollo normativo de la comunidad en orden a la planificación urbanística o al desarrollo del régimen jurídico de las administraciones dado que únicamente prevé un supuesto de tramitación de urgencia a instancia en una materia determinada y que se incardina dentro de las competencias correspondientes al Estado como hemos señalado al inicio de nuestras alegaciones.

d) En cuanto al art. 16, reprocha el abogado del Estado la falta de carga argumental que impide examinar la tacha, descartando, por otro lado, que el citado precepto sea derecho supletorio, invocando aquí, como títulos competenciales específicos, el art. 149.1.1 y 13 CE.

e) Respecto al art. 17, el abogado del Estado vuelve a alegar aquí la falta de carga argumental. En cualquier caso, añade, dice que sí tiene cobertura en los arts. 149.1.1 y 13 CE. Se trata, destaca, de un concepto -el de vivienda asequible incentivada- que atañe a medidas de diferente carácter que se insertan en el ámbito competencial de las diferentes administraciones públicas, estatal, autonómica y local, sin condicionar de ninguna manera su respectiva legislación o normativa de aplicación, por lo que no puede considerarse en modo alguno una extralimitación de las competencias del legislador estatal. De hecho, nuevamente, añade, su contenido encuentra su amparo de manera particular en el ejercicio de las competencias en materia de bases de la planificación general de la actividad económica, teniendo en cuenta la necesidad de impulsar desde el Estado diferentes mecanismos para incrementar en el actual contexto la oferta de vivienda como elemento clave de política económica, salvaguardando en todo caso el pleno ejercicio de las competencias autonómicas en materia de vivienda.

f) En relación con el art. 18, excepción hecha de su apartado 1, insiste el abogado del Estado en la falta de carga argumentativa. No obstante lo cual, añade, el referido precepto, objeto, ha sido dictado en virtud de la competencia exclusiva del Estado ex artículo 149.1.1ª CE y artículo 149.1.13ª CE, y en conexión directa con la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil (artículo 149.1.8ª CE) y en materia de hacienda general (artículo 149.1.14ª CE), por lo que no afecta en modo alguno al ejercicio de las competencias en materia de vivienda por parte de las comunidades autónomas.

Centrándose en el art. 18.1, tras contextualizarlo en el conjunto del precepto, considera que, sin perjuicio de que la técnica de declaración de zonas de mercado tensionado se encuentre regulada ya en la normativa catalana, forma parte de las competencias del Estado al amparo tanto del artículo 149.1.1ª CE en relación con el derecho de la propiedad y del derecho a la vivienda el establecimiento de esta categoría jurídica, citando a continuación en este punto varios pasajes de la exposición de motivos. Se constata, remata, 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 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.

Respecto al art. 27.2, se señala que dicho precepto, relativo a la utilización y destino de las fianzas de los contratos de arrendamiento, está vinculado a una disposición adicional contenida en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, y tiene amparo en las precitadas competencias exclusivas del Estado ex artículo 149.1.1ª y artículo 149.1.13ª CE y, por conexión, con la competencia en materia de legislación civil ex artículo 149.1.8ª CE.

Por otro lado, en relación con el apartado 3 del artículo 27, se significa que el establecimiento de la obligación de destino de determinados ingresos se fundamenta en la

relevancia de la preservación e impulso de los parques públicos de vivienda y se regula como mecanismo para avanzar en el establecimiento de unas condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con la vivienda.

Volviendo al apartado 2, señala que, junto con el apartado 3, establecen fuentes adicionales de financiación de los PPV, y habilita -el apartado 2- 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.

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) Por conexión con el art. 27, pasa ahora a examinar la disposición transitoria segunda, limitándose en este punto el abogado del Estado a señalar que la disposición controvertida encuentra su amparo en la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.1ª y art. 149.1.13ª CE, teniendo en cuenta el papel de los planes estatales de vivienda en el fortalecimiento de los parques públicos de vivienda y considerando que el art. 27 al que está referida la disposición señala que los planes estatales de vivienda y otras medidas complementarias adoptadas en el ámbito de las diferentes políticas públicas sectoriales incentivarán la conservación, mejora y

ampliación de los parques públicos de vivienda, estableciéndose para ello objetivos específicos en relación con el número de hogares de cada ámbito territorial, y otras variables territoriales, sociales y económicas. En relación con el establecimiento de la referencia general, señala que, de este modo, se respeta el ejercicio de la competencia exclusiva que han asumido las comunidades autónomas en virtud del art. 148.1.3.^a de la CE en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, tal y como se establece en el apartado 4.b) de la disposición final séptima de la propia Ley 12/2023, si bien se establece un marco temporal que encuentra su amparo en la relevancia de la preservación e impulso de los parques destinados a políticas sociales, en tanto mecanismo para avanzar en el establecimiento de unas condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con la vivienda, así como por su clara vinculación con los objetivos en materia de planificación general de la actividad económica, en los que el ámbito de la vivienda y el acceso a la misma, constituye un reto clave de las políticas estatales.

i) 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).

j) Al examinar la impugnación del art. 29, 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.

k) A propósito de la 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. Asimismo, en este punto, únicamente advierte carga argumental suficiente en relación solo con el inciso segundo.

l) Finalmente, en lo que respecta a la 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.

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

9. Mediante providencia de 30 de junio de 2026, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 7 de julio de 2026.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes

El presente recurso de inconstitucionalidad, promovido por la Generalitat de Catalunya, se interpone contra los arts. 2, letras c), d), e), f), g), h), i), j), m), n), o), p), q), r) y s); 12; 15.1.d), y apartado 4; 16; 17; 18, apartados 1, 4, 5 y 6; 23; 24; 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, la Generalitat de Catalunya imputa a los preceptos impugnados vulneraciones constitucionales de diversa

naturaleza: bien por no respetar el régimen de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, principalmente en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; bien por infringir otros preceptos constitucionales (art. 156.1 CE) en relación con la autonomía financiera de las comunidades autónomas.

La Abogacía del Estado, por su parte, interesa la desestimación íntegra 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 contra la citada Ley 12/2023, 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), el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid (RI núm. 5518-2023) y el Parlamento de Cataluña (RI núm. 5580-2023). Se trata, respectivamente, de las SSTC 79/2024, de 21 de mayo; 26/2025, de 29 de enero; 190/2025, de 16 de diciembre; 17/2026, de 24 de febrero; y 41/2026, de 26 de mayo, 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, con 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 del art. 2, letras c), d), e), f), g), h), i), j), m), n), o), p), q), r) y s) debe ser desestimada por remisión a los razonamientos de la STC 41/2026, FJ 3, en la que se declaró que el citado precepto, en las letras impugnadas, se encontraba amparado por la competencia estatal del art. 149.1.1 CE [letras c), e), m), n) y p)] y del art. 149.1.13 CE (las restantes letras).

(ii) La impugnación de los arts. 15.1 d) y 15.4 debe ser desestimada por remisión a los razonamientos de las SSTC 26/2025, FJ 3 B), y 41/2026, FJ 4, respectivamente, en las que se declaró que los citados preceptos se encontraban amparados en la competencia estatal del art. 149.1.13 CE.

(iii) 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. Mismo razonamiento que serviría después, en la STC 41/2026, FJ 5, para desestimar la impugnación del art. 17, apartados 1, 2 y 3, y al que procede también remitirse.

(iv) Por su parte, el art. 18, apartados 1 y 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, y, después, la STC 41/2026, FJ 6, han 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.

(v) También debe desestimarse la impugnación del art. 27.2 y de la disposición transitoria segunda, que se recurre por su conexión con el primero, efectuando una remisión a STC 41/2026, FFJJ 8 y 9, que declaró que dichos preceptos encontraban acomodo en la competencia estatal *ex art. 149.1.13 CE*.

(vi) 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) En virtud de lo expuesto, el objeto del recurso pervive en lo que hace a la impugnación de los siguientes preceptos: el art. 12; el art. 18, apartados 5 y 6; el art. 23; el art. 24; 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]. En este caso, tras la delimitación del objeto del recurso que acaba de efectuarse, los motivos de impugnación susceptibles de enjuiciamiento pueden ser agrupados, siguiendo la propia estructura y contenido de la demanda, en dos grandes bloques: (i) por una parte, se abordarán las tachas de inconstitucionalidad dirigidas contra los preceptos de la Ley 12/2023 relacionados con la actividad estatal de planificación y fomento en materia de vivienda (arts. 12; 18, apartados 5 y 6; 23 y 24); y (ii) por otra parte, se examinará la impugnación de la disposición final séptima, apartado 1, que, dado su carácter de queja sistemática y como más adelante se indicará, está ineludiblemente condicionada por la conclusión que este tribunal alcance en relación con los demás preceptos recurridos.

3. Impugnación de los arts. 12; 18, apartados 5 y 6, 23 y 24 de la Ley 12/2023.

A) Contenido de los preceptos impugnados y posiciones de las partes

a) El recurso de inconstitucionalidad se dirige contra los arts. 12, 23, 24 y 18 (apartados 5 y 6), considerados en bloque o conjuntamente, en la medida en que regulan lo que la demanda denomina la “actividad planificadora del Estado en materia de subvenciones de vivienda”.

Bajo la rúbrica “acción del Estado en materia de vivienda, rehabilitación, regeneración y renovación urbana”, el art. 12 establece que el Estado, en el ámbito de sus competencias, llevará a cabo la planificación necesaria, con su correspondiente financiación, para facilitar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, así como para favorecer la conservación y mejora del parque residencial y su entorno. Dispone también que el Estado, de acuerdo con dicha planificación y en aplicación del principio de cooperación, podrá colaborar en la financiación de los planes que aprueben las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla en materia de vivienda, rehabilitación, regeneración y renovación urbana, pudiendo además proponer, en el seno de la correspondiente Conferencia Sectorial, líneas estratégicas, planes y medidas en este sentido. Finalmente, el apartado 3 fija la atención a las situaciones de vulnerabilidad y de emergencia habitacional como prioridad de la acción del Estado en la materia, para lo cual se reforzarán los mecanismos de cooperación con las administraciones territoriales competentes; y, en el apartado 4, se dispone que la colaboración estatal deberá considerar el enfoque territorial de las políticas en esta materia.

Por su parte, los arts. 23 y 24, dentro del Capítulo III del Título II de la Ley 12/2023 (“Actuación del Estado en materia de vivienda”), precisan la actuación de planificación y programación estatal en materia de vivienda.

El art. 23 comienza estableciendo que la Administración General del Estado, en colaboración con las demás administraciones públicas, contribuirá a garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada mediante los instrumentos de política fiscal, económica, social y de planificación o programación de su competencia. A tal efecto, el apartado 2 dispone que los instrumentos de planificación y programación estatales apoyarán a las administraciones territoriales competentes en la ejecución de las políticas de vivienda que aseguren la existencia de una oferta suficiente y adecuada de vivienda en condiciones asequibles, fomentando la utilización racional del suelo y la ocupación eficiente del parque residencial, asegurando que tales instrumentos cuenten con una adecuada dotación presupuestaria. Además, se dará prioridad al impulso de determinadas finalidades tales como la rehabilitación y mejora de viviendas existentes, la formación de parques públicos de vivienda, la existencia de

modalidades de vivienda que se adapten a las necesidades sociales y la dotación de programas de ayuda que atiendan a las personas y hogares con dificultades para acceder a una vivienda.

A su vez, el art. 24 se refiere en concreto a los “Planes estatales en materia de vivienda y rehabilitación, regeneración y renovación urbana y rural”, que se conciben como los instrumentos principales de la actuación del Estado en materia de vivienda y que tendrán carácter plurianual. Estos planes estarán formados por programas que, de manera prioritaria, tendrán por objeto la promoción y apoyo de un conjunto de actuaciones que enumera el art. 24.2, entre las que se encuentran, entre otras, la conservación, la rehabilitación y la mejora de viviendas que vayan a destinarse a residencia habitual, la creación, la ampliación y la gestión de parques públicos de vivienda, los regímenes de vivienda de protección pública y las actuaciones que favorezcan el acceso a la vivienda por parte de los jóvenes. Con la finalidad de evitar la especulación, el apartado 3 prevé que los planes estatales establezcan medidas de redistribución social del beneficio obtenido en caso de que se proceda a enajenar, dentro del límite temporal que se establezca, las viviendas que hayan obtenido algunas de estas ayudas públicas de los programas estatales.

El art. 24.4 establece que la aprobación de los planes corresponde al Gobierno, oídas las comunidades autónomas en la Conferencia sectorial de Vivienda y Suelo, reiterando lo ya avanzado en el art. 12 en el sentido los planes estatales podrán contribuir a la financiación de los planes aprobados por parte de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla.

Finalmente, el apartado 5, además de reiterar la necesidad de que los planes estatales establezcan programas específicos para promover el acceso a la vivienda de personas en situación de vulnerabilidad, prevé que se incorporen programas específicos para promover la oferta de vivienda en las zonas declaradas como de mercado residencial tensionado.

Esta previsión del art. 24.5 enlaza directamente con lo previsto en el art. 18.5 de la Ley 12/2023 que prevé que, de acuerdo con la administración territorial competente, el departamento ministerial con competencias en materia de vivienda desarrolle un programa específico para las zonas de mercado residencial tensionado, pudiendo el Estado promover fórmulas de colaboración para estimular la oferta de vivienda asequible en dicho ámbito, diseñar específicas medidas de financiación que favorezcan la contención o reducción de los

precios de alquiler o de venta, así como el establecimiento de medidas y ayudas públicas adicionales de acuerdo con las previsiones del plan estatal. De acuerdo con el art. 18.6, la aplicación de este programa específico para una zona de mercado residencial tensionado podrá implicar la adopción de medidas, en el seno de la Comisión de Coordinación Financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales, que favorezcan el incremento de la oferta de vivienda social y asequible incentivada, remitiendo a su vez a la disposición adicional segunda de la Ley, que no es objeto de impugnación.

b) La Generalitat de Cataluña sostiene que estos preceptos regulan la actividad planificadora del Estado en materia de subvenciones de vivienda. Defiende que la competencia sobre la política de vivienda es de titularidad autonómica (art. 137 EAC), que el Estado no puede incidir en este ámbito al amparo del título competencial del art. 149.1.1 CE, sino únicamente con fundamento en su competencia sobre la planificación económica del art. 149.1.13, si bien ello debe hacerse de acuerdo con los límites establecidos en la doctrina constitucional (SSTC 152/1988 y 13/1992). A partir de aquí, el recurso de inconstitucionalidad dirige dos grandes motivos de impugnación contra esta regulación: (i) la falta de previsión expresa en la regulación de que la asignación de los fondos destinados al fomento de actuaciones en materia de vivienda deba ser objeto de territorialización, a ser posible en los presupuestos generales del Estado, aunque sin negar la posibilidad de que esta territorialización tenga lugar también mediante ulteriores normas o convenios de colaboración; y (ii) que estos preceptos no dejan capacidad de decisión a las comunidades autónomas, desbordando el alcance de los títulos competenciales estatales.

De contrario, el abogado del Estado defiende que esta regulación encuentra su cobertura fundamentalmente en el art. 149.1.13 CE, de acuerdo con la doctrina constitucional, si bien es cierto que a lo largo de su argumentación cita también en varias ocasiones el título competencial del art. 149.1.1 CE. Respecto de la queja relativa a la falta de territorialización de los fondos opone el carácter prematuro y preventivo de la impugnación, pues la Ley 12/2023 no tiene por objeto la distribución de fondos, sino que ello habrá de ser objeto de discusión, en su caso, con ocasión de la impugnación de los planes estatales que no constituyen el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad. Despejado lo anterior, considera que el Estado ha ejercido sus competencias dentro de los márgenes definidos por la doctrina constitucional, pues el Estado puede lícitamente indicar la finalidad y el destino de los fondos de su titularidad y la

regulación recurrida no priva a las comunidades autónomas de sus competencias normativas y ejecutivas en materia de vivienda

B) Encuadramiento material de los preceptos recurridos y distribución competencial en la materia

A la vista del contenido de la regulación aquí examinada, este tribunal concuerda con la tesis expuesta por ambas partes en el sentido de que la misma se refiere a la actividad de planificación y fomento del Estado en materia de vivienda. Esta política de fomento estatal en materia de vivienda no es una innovación regulatoria introducida por la Ley 12/2023, sino que viene desarrollándose desde hace décadas a través de los denominados planes estatales de vivienda, a los que ahora la Ley 12/2023 da carta de naturaleza, configurándolos como el instrumento principal de la actuación del Estado en la materia.

Este tribunal ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse en diversas ocasiones sobre controversias competenciales relacionadas con la intervención estatal en materia de vivienda a través de medidas de fomento. Así lo ha hecho no sólo en relación con ayudas y otras medidas incluidas en los planes estatales de vivienda (SSTC 152/1988, de 20 de julio; 112/2013, de 9 de mayo; y 139/2013, de 8 de julio), sino también con ocasión de la impugnación de otras fórmulas de ejercitar esta actividad estatal de fomento en materia de vivienda distintas de la planificación estatal (STC 59/1995, de 17 de marzo). Así las cosas, debe partirse de la doctrina constitucional expresada en las referidas sentencias.

En este sentido, es sabido que el art. 148.1.3 CE permitió a las comunidades autónomas asumir competencias en materia de vivienda y así lo ha hecho la Comunidad Autónoma de Cataluña, a través del art. 137 EAC, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio. Ahora bien, ello no impide que el Estado pueda ejercer actividades de fomento en materia de vivienda, al amparo de su competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (149.1.13 CE), y así lo hemos reiterado en las sentencias antes referidas. Según afirmamos en la STC 139/2013, de 8 de julio, FJ 3:

“Sin duda el Estado puede ejercer actividades de fomento en el mercado inmobiliario, por la evidente conexión de este sector con la economía nacional. Según declaramos en la STC 152/1988, la competencia autonómica en materia de vivienda se halla limitada por esa

competencia del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Tanto el art. 149 CE como los Estatutos de Autonomía “dejan a salvo las facultades de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de los sectores productivos, que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado. En consecuencia, dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector. Este razonamiento es también aplicable al sector de la vivienda, y en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo” (STC 152/1988, FJ 2).

La STC 152/1988, FJ 4, distinguió determinados aspectos en los que cabe admitir la competencia estatal de fomento en materia de vivienda: la definición de las actuaciones protegidas; la regulación esencial de las fórmulas de financiación adoptadas (créditos cualificados, subsidiación de préstamos y subvenciones); el nivel de protección; y la aportación de recursos estatales. En consecuencia, “la regulación estatal de cada uno de estos cuatro aspectos no invade competencia autonómica alguna, pues se halla legitimada por lo dispuesto en el art. 149.1.13 CE”. Sin embargo, “ello no significa que las Comunidades Autónomas con competencias en materia de vivienda hayan de quedar absolutamente desprovistas de cualquier atribución por lo que se refiere a las actuaciones protegibles en el sector. Por un lado, es evidente que, en función de aquellas competencias estatutarias, pueden definir y llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus propios recursos ... Pero además, para la ejecución de la normativa estatal reguladora de las actuaciones protegibles que, como diremos más adelante, les corresponde, las Comunidades Autónomas deben contar con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, sin perjuicio del respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitran para alcanzar los fines de política económica general propuestos”.

De otra parte, es preciso tomar en consideración la doctrina de este tribunal en relación con las subvenciones y ayudas públicas que ha subrayado que “el poder de gasto del Estado o de autorización presupuestaria, manifestación del ejercicio de la potestad legislativa atribuida a

las Cortes Generales (arts. 66.2 y 134 C.E.), no se define por conexión con el reparto competencial de materias que la Constitución establece (arts. 148 y 149 C.E.), al contrario de lo que acontece con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que se vincula al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, le atribuyan los respectivos Estatutos y las Leyes (art. 156.1 C.E. y art. 1.1 de la LOFCA). Por consiguiente, el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del Capítulo III del Título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su Presupuesto en la acción social o económica. Pero admitido esto, constatación del señorío del Estado sobre su Presupuesto esencia misma del Poder financiero (la capacidad de decisión sobre el empleo de sus propios recursos), tanto en la programación como en la ejecución de ese gasto el Estado debe respetar el orden competencial” (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7).

A tal efecto, en la referida STC 13/1992, FJ 8, este tribunal expuso un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en lo que hace al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público, describiendo cuatro supuestos generales. Dentro de estos, atendiendo al título competencial que legitima en este caso la intervención estatal, la doctrina constitucional (SSTC 112/2013, FJ 3, y 139/2013, FJ 3) ha afirmado que actuaciones de fomento vehiculadas a través de los planes estatales de vivienda quedan subsumidas en el supuesto b) de la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8. En relación con estas subvenciones: esto significa (i) que el Estado puede especificar su destino “regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación”; y que (ii) “la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias” (STC 139/2013, FJ 3). Solo con carácter excepcional cabe admitir la gestión centralizada de esta categoría de subvenciones, que “en cada caso habrá de aparecer

razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate" [STC 59/1995, de 17 de marzo, FJ 5 A)].

C) Aplicación de la doctrina constitucional: desestimación

Una vez expuesta la doctrina constitucional aplicable y una vez admitida la facultad estatal de intervenir en materia de vivienda por medio de medidas de fomento al amparo del art. 149.1.13 CE, procede examinar si el legislador estatal se ha extralimitado en el ejercicio de sus competencias pues, como hemos señalado entre otras en la STC 59/1995, FJ 5, es obvio que la mera invocación de este título competencial no autoriza al Estado a atraer hacia sí toda intervención en el sector objeto de financiación estatal.

a) Comenzando por la primera de las tachas de inconstitucionalidad, la Generalitat de Cataluña reprocha que la Ley 12/2023 no haya contemplado expresamente la necesidad de proceder a la territorialización de los fondos de los planes estatales de vivienda y rehabilitación, regeneración y renovación urbana y rural. Esta queja se dirige de manera genérica en la demanda contra los arts. 12, 23 y 24 de la Ley 12/2023.

El recurso de inconstitucionalidad no puede ser acogido en este punto. Como señala el abogado del Estado, se trata de una impugnación preventiva o prematura pues la falta de previsión expresa al respecto en la Ley 12/2023 no impide que la territorialización de los fondos pueda hacerse bien mediante la aprobación de normas posteriores o bien mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y a las reglas de distribución de competencias. En una cierta contradicción interna, así lo llega incluso a admitir el propio recurso de inconstitucionalidad. Además, la redacción de ninguno de los preceptos aquí impugnados permite presumir que la gestión de los fondos no vaya a corresponder a las comunidades autónomas, como corresponde como regla general y sin perjuicio de los supuestos de gestión centralizada admitidos por la jurisprudencia constitucional solo de manera excepcional y siempre mediando la imprescindible justificación de dicho modo de proceder.

Tampoco puede compartirse lo afirmado por la Generalitat de Cataluña cuando señala que los arts. 12, 23 y 24 de la Ley 12/2023 “permite[n] al Estado llevar a cabo la regulación de, prácticamente, todo el régimen jurídico que acompaña al programa y subvenciones de promoción pública de vivienda, las vías de financiación, las características de habitabilidad, los

requisitos para ser beneficiarios, la duración del régimen de protección, el régimen de promoción y la disponibilidad de viviendas, entre otras”. Nada se dice en lo preceptos impugnados sobre las cuestiones a las que se acaba de hacer referencia.

b) Tampoco se advierte que la regulación contenida en los preceptos recurridos prive por completo de capacidad de decisión a las comunidades autónomas y, en lo que a este recurso interesa, a la Comunidad Autónoma de Cataluña, en el ejercicio de sus competencias en materia de vivienda.

(i) Esta queja se dirige, en primer lugar, de manera genérica contra los arts. 12, 23.2, 24.2 y 24.5 de la Ley 12/2023. El tribunal constata que estos preceptos establecen de manera genérica los objetivos y prioridades de la planificación estatal en materia de vivienda que luego habrán de ser objeto de concreción y desarrollo en el momento de elaboración y aprobación de los correspondientes planes estatales. En este sentido, que el legislador estatal defina los fines y objetivos principales de interés general que serán objeto de fomento a través de las medidas que se incluyan en los correspondientes planes forma parte de la definición de las “actuaciones protegidas” que el Estado, en el ejercicio de su competencia ex art. 149.1.13 CE, puede acometer de acuerdo con la doctrina constitucional antes expuesta.

Debe apuntarse también que la fijación por parte del Estado de los objetivos y fines prioritarios a los que ha de atender la planificación y programación estatal en modo alguno impide a las comunidades autónomas el establecimiento de sus propios objetivos y prioridades en el diseño y configuración de las políticas en materia de vivienda que desarrollen en el ejercicio de sus competencias. Y sin que resulte constitucionalmente exigible que la norma estatal así lo disponga expresamente.

Por lo demás, la escasa densidad regulatoria de los preceptos impugnados y el carácter destacadamente programático de algunos de ellos impide sostener, como hace el recurso de inconstitucionalidad, que “el Estado ocup[e] todo el espacio” o que a través de esta regulación haya asumido en algunos casos “la completa gestión y otorgamiento de cada una de las modalidades” de ayudas. Tales afirmaciones no se compadecen con la redacción de los preceptos impugnados.

A todo ello cabe añadir que los apartados y preceptos recurridos de la Ley 12/2023 contienen diversas alusiones a la necesidad de arbitrar los mecanismos de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla. Singularmente, el art. 24.4 de la Ley 12/2023 obliga a que los planes estatales en materia de vivienda y en materia de rehabilitación, regeneración y renovación urbana y rural sean sometidos, antes de su aprobación, a la previa audiencia de las comunidades autónomas a través de la Conferencia Sectorial de Vivienda y Suelo. De esta manera, el legislador estatal ha previsto la participación de las comunidades autónomas en la elaboración de la planificación estatal, lo que no se limita en el art. 24.4 a la definición de los programas de medidas de fomento estatales, sino que también se extiende a la determinación de los términos y condiciones en virtud de los cuales el Estado podrá contribuir con su financiación a los planes en materia de vivienda que se aprueben por las comunidades autónomas y por las ciudades de Ceuta y Melilla. En definitiva, el mismo procedimiento de elaboración y aprobación de los planes estatales prevé la indispensable colaboración de las distintas administraciones territoriales, en coherencia con el funcionamiento de un Estado compuesto.

(ii) Mención aparte merece el art. 24.3 de la Ley 12/2023, cuya impugnación reside en una supuesta vulneración del principio de autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña, así como en el pretendido exceso competencial en el que habría incurrido el Estado al sustraerle la capacidad de gestión en relación con las políticas de vivienda.

Con la finalidad de evitar la especulación y en el caso de que las viviendas que hayan obtenido ayudas públicas financiadas por los planes estatales sean enajenadas antes de que transcurra el límite temporal que se establezca, este apartado dispone que los planes estatales podrán prever, medidas para redistribuir socialmente el beneficio obtenido, como pueden ser la devolución de las ayudas u otras medidas que se establezcan.

Sin duda, la fijación de una limitación temporal a la enajenación de las viviendas beneficiarias de las subvenciones públicas para la realización de las obras de rehabilitación, regeneración y renovación urbana y rural constituye una medida dirigida a preservar la finalidad perseguida por estos regímenes de ayuda. Se trata de evitar que se desvirtúe su sentido y que terminen convirtiéndose en un mecanismo de encarecimiento del precio de la vivienda y de consiguiente enriquecimiento del propietario que se benefició de ayudas públicas. En definitiva, se trata de una medida dirigida a combatir la especulación en el sector económico de

la vivienda que, como ya señaló la STC 112/2013, FJ 5, en relación con un supuesto ligeramente parecido, el Estado puede establecer al amparo del título competencial previsto en el art. 149.1.13 CE.

A partir de aquí, este tribunal debe descartar la pretendida vulneración de la autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña. Además de que el recurso carece de carga alegatoria al respecto, pues se limita a deslizar la tacha de inconstitucionalidad sin acompañarla de argumentación que la sustente, el precepto se refiere a medidas de aplicación a los programas contenidos en los planes estatales y, por lo tanto, se trata de una limitación prevista por el Estado en relación con las ayudas financiadas con sus fondos a través del plan estatal, por lo que no se advierte poder de disposición alguno sobre el destino de los fondos de titularidad autonómica.

Por otro lado, nada en la redacción del precepto conduce a considerar que se prive de toda capacidad de decisión a las comunidades autónomas. El apartado recurrido no establece ni cuál ha de ser ese límite temporal, ni los casos en los que procederá la devolución ni cuáles son las medidas redistributivas alternativas que podrán adoptarse. Todas esas cuestiones habrán de ser precisadas en los correspondientes planes estatales y será con ocasión de su aprobación cuando pueda, en su caso, verificarse el margen de configuración que resta a las administraciones autonómicas. De la literalidad de sus términos no se desprende que los planes estatales vayan necesariamente a ocupar todo este ámbito regulatorio, ni que se vaya a privar a las comunidades autónomas de la posibilidad de completar o desarrollar la regulación relativa a este tipo de medidas de redistribución social del beneficio obtenido.

Por lo demás, la queja de la Generalitat de Cataluña relativa a que le han sido sustraídas sus capacidades de gestión ha de ser también descartada, pues, como ya se ha indicado en relación con otros apartados de la Ley 12/2023, nada en esta regulación hace presumir que la gestión de las ayudas no vaya a corresponder a las comunidades autónomas. Dentro de esta potestad ejecutiva se encuentra la de acordar, llegado el caso, el reintegro de las subvenciones o la aplicación de las medidas de redistribución social del beneficio que, en su caso, se prevean al efecto.

En suma, procede desestimar la impugnación del art. 24.3 de la Ley 12/2023, sin perjuicio de que quepa advertir que la referencia a “las limitaciones establecidas en esta Ley

para la vivienda protegida” constituye una remisión a las previsiones del art. 16, que fue declarado inconstitucional y nulo en la STC 79/2024 (en semejante sentido, STC 190/2025, FJ 6).

(iii) Finalmente, se recurren los apartados 5 y 6 del art. 18 de la Ley 12/2023. En la medida en que su impugnación descansa, en buena medida, en los mismos argumentos que ya han sido rechazados en relación con los demás preceptos recurridos, baste ahora con reiterar que ni la pretendida falta de territorialización de los fondos del plan estatal ni tampoco la asunción de competencias ejecutivas por parte del Estado se deducen de la lectura de los apartados objeto de impugnación. Por otro lado, tampoco pueden tener favorable acogida los “motivos adicionales” que el recurso pretende hacer valer contra el art. 18.6 de la Ley 12/2023 y que descansan en una “interpretación conexa” de dicho apartado con las previsiones de la disposición adicional segunda de la Ley, que ni siquiera ha sido objeto de impugnación por el ejecutivo autonómico recurrente.

4. 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 de la Generalitat 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) y, más recientemente, al examinar idéntica impugnación en la STC 41/2026, FJ 9, 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 Gobierno 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).

FALLO

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

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

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a ocho de julio de dos mil veintiséis.