

Voto particular que formulan los magistrados don Ricardo Enríquez Sancho, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, don César Tolosa Tribiño y don José María Macías Castaño a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1278-2024

A/ En el ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, expresamos nuestra discrepancia con el fallo y la fundamentación jurídica de la sentencia.

Es cierto, como dice la sentencia, que este recurso suscita controversias competenciales muy similares a las ya resueltas en las sentencias acabadas de citar. Frente a esas sentencias ya formulamos votos particulares en lo relativo a la desestimación de las impugnaciones presentadas contra los art. 2, letras c), d), e), f), g), h), i), j), m), n), o), p), q), r) y s); 15.1 d) y 4, 17, 18.1 y 4, 27, 28, 29 y disposición transitoria segunda, todos ellos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, de forma que respecto de estos preceptos nos limitaremos en este momento a remitirnos a los argumentos que ya expusimos en esos votos particulares.

Expondremos en lo sucesivo nuestra discrepancia respecto de la desestimación de las tachas frente a los preceptos y apartados que no habían sido objeto de impugnación o enjuiciamiento en las sentencias precedentes; a saber, arts. 12, 18.5 y 6, 23 y 24. No obstante ello, debemos advertir que gran parte de los razonamientos hechos en la sentencia de la que discrepamos, y que tienen que ver con la actividad de planificación y fomento del Estado en materia de vivienda, es coherente con la doctrina sentada en las precedentes sentencias que ha dictado el Tribunal al conocer de los recursos interpuestos contra la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (SSTC 79/2024, 26/2025, 190/2025, 17/2026 y 41/2026), en el entendimiento que la actividad de planificación del Estado y, especialmente, la de fomento, o más genérica de gasto (regulada en los arts. 12, 18.5 y 6, 23 y 24 de la citada ley), atendidos esos previos pronunciamientos, encuentra -o puede encontrar- acomodo en los arts. 149.1.1 y 13 de la Constitución Española, aunque la sentencia se refiere únicamente al segundo de los títulos competenciales.

B/ Como cuestión previa, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (en adelante, también “Ley 12/2023” o “LV”) en los preceptos ahora controvertidos (arts. 12, 18.5 y 6, 23 y 24 LV), regula no sólo subvenciones y/o ayudas estatales al servicio de una política sectorial (vivienda) autonómica (art. 148.1.3.^a CE), sino una verdadera acción pública

del Estado en esta materia que va más allá de la pura actividad típica de fomento o estimulación. Baste una lectura de los citados preceptos, además de la escueta referencia a ellos contenida en el preámbulo de la LV, para rápidamente llegar a la conclusión de que, junto con lo anterior, se regula una verdadera política de vivienda estatal -si se quiere, complementaria o yuxtapuesta a la autonómica-, muy próxima al “sistema mixto” que fue rechazado en la STC 152/1988, FJ 3, en que se afirmó que no es admisible desde la perspectiva constitucional “un conjunto de actuaciones estatales separadas y paralelas a las que la Comunidad Autónoma [...] pueda llevar a cabo en la materia, ya que el Estado no es titular de una competencia específica en materia de vivienda con tal carácter, a ejercer en régimen de yuxtaposición con las que corresponden a la Comunidad Autónoma”. No es que el Estado, a través de la LV (amparándose, como luego se dirá, en una competencia o poder “instrumental”), busque o persiga condicionar u orientar las políticas autonómicas de vivienda, intervención que en determinados casos puede ser legítima y constitucionalmente admisible. La LV, como se ha dicho, parece querer dar un paso más, entrando de lleno en lo que indiscutidamente es una materia -la de vivienda- de competencia autonómica. No parece necesario abundar en que, en el presente caso, la Comunidad Autónoma de Cataluña ostenta la titularidad de la competencia en materia de vivienda. Y que, como se decía en la STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2, “esta competencia faculta a las instituciones de la Comunidad Autónoma para desarrollar una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas, *que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política*” (el énfasis es nuestro).

Rechazada de principio la anterior manifestación, y centrándonos ahora en la actividad típicamente de fomento (o, más genéricamente, de gasto), la intervención del Estado sobre una competencia exclusiva de las comunidades autónomas exige de la concurrencia de un título específico o genérico que lo justifique (por todas, STC 13/1992, FJ 8). En nuestro caso, este título únicamente podría ser el art. 149.1.1.^a o 13.^a CE. A nuestro juicio, con la STC 141/2024 -y en línea de coherencia con los votos particulares suscritos en las sentencias precedentes recaídas sobre la misma LV-, consideramos que las medidas contempladas en los arts. 12, 18.5 y 6, 23 y 24 LV, más que con una visión o finalidad económica (que es lo que reclama derechamente el art. 149.1.13.^a CE), tienen que ver con una finalidad social de facilitar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda (ex art. 149.1.1.^a CE, en relación con el art. 47 del mismo texto; cfr. art. 12.1 y 23.1 LV) y con una determinada visión o concepción de lo que debe ser la política o acción pública en materia vivienda.

Quiere con ello decirse que rechazamos de raíz que puedan encontrar acomodo los preceptos impugnados en el art. 149.1.13.^a CE (título competencial sobre el que descansa la práctica totalidad del debate trabado en este proceso constitucional, y único al que se refiere la sentencia), sin necesidad por lo tanto de descender a examinar los requisitos exigidos por la doctrina constitucional para legitimar la intervención estatal en materia de vivienda al amparo del art. 149.1.13.^a CE y que se citan y analizan en la sentencia de la que discrepamos.

Además de por las razones expuestas en los precedentes votos particulares, que se verían desmentidas o contradichas si ahora admitiésemos como legítima o constitucionalmente admisible la intervención del Estado en la materia de vivienda ex art. 149.1.13 CE, y a las que ahora nos remitimos, la falta de acomodo en el citado título competencial se justifica también en la doctrina constitucional (por todas, SSTC 152/1988, 59/1995 y 112/2013). Así, el Tribunal Constitucional únicamente le ha encontrado cobijo en el art. 149.1.13.^a CE -y no sin reservas- a los planes estatales de viviendas (doctrina que puede extenderse sin dificultad a la problemática ahora suscitada) cuando estos tenían una clara finalidad económica (vinculada con la construcción de viviendas, con la creación de empleo, y con el mantenimiento y relanzamiento de la inversión) y en relación, fundamentalmente, con la vivienda de protección oficial.

También la propia LV prescinde, o al menos en parte, de esa finalidad económica. En su propio preámbulo, apartado I, ya reconoce que a diferencia de los tradicionales planes de vivienda (enfocados principalmente a la construcción de vivienda) los últimos planes de vivienda tienen una perspectiva (social) diferente.

En fin, la falta de encaje de los preceptos impugnados y ahora analizados en el art. 149.1.1 CE también se desprende de lo ya argumentado en los precedentes votos particulares. Y es que, como venimos señalando, la Ley 12/2023, y también los preceptos ahora impugnados, no regulan derechos y deberes de los ciudadanos, sino potestades administrativas.

C/ Por todo ello, y en coherencia con los precedentes votos particulares, consideramos que el recurso debió ser estimado en relación con la impugnación de los arts. 12, 18.5 y 6, 23 y 24 de la Ley de Vivienda, en los apartados impugnados, al no encontrar dicha regulación acomodo en el art. 149.1.1 o 13 CE.

Y en este sentido emitimos nuestro voto particular.

Madrid, a ocho de julio dos mil veintiséis

