

**SUMARIO:****Impugnación de diversos preceptos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Inconstitucionalidad parcial.**

Se declaran inconstitucionales y nulos el **art. 16**; el contenido del **art. 19.3** a partir del inciso «que incluirá, con respecto a las viviendas de titularidad del gran tenedor en la zona de mercado residencial tensionado, al menos, los siguientes datos»; el tercer párrafo del **art. 27.1**; el **art. 27.3**, y la **disposición transitoria primera** de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

**La definición de gran tenedor** es vital para la aplicación de la Ley en cuanto constituye una categoría sobre la que se fundamentan otros preceptos legales, sin ella no pueden comprenderse determinadas obligaciones que se imponen en razón de la función social a ciertos propietarios de viviendas, ni las medidas que se establecen en relación con las notificaciones de lanzamiento, la admisibilidad de acciones de recuperación posesoria, la subasta de bienes o las limitaciones extraordinarias de actualización de la renta de ciertos contratos de arrendamiento. Que exista una definición de gran tenedor de vivienda en la Ley 12/2023 **en nada obsta que las comunidades autónomas puedan establecer definiciones similares o divergentes** en su ámbito, para el desarrollo de sus políticas propias en materia de vivienda. La Ley prevé una obligación inicial de los grandes tenedores de colaborar con las administraciones competentes en materia de vivienda. Que, en el caso de viviendas que se sitúan en zonas de mercado residencial tensionado y que pertenecen a grandes tenedores, se puedan exigir obligaciones de información más intensas no resulta un exceso competencial. En nada invade ese inciso las competencias autonómicas pues no se establece allí disposición obligatoria alguna. En cambio, la regulación de la **información mínima** que, en caso de ejercitar esa posibilidad, tendría que requerirse y que realiza al final del art. 19.3 [a), b) y c)] sí es una concreción excesiva, puesto que corresponde a la comunidad autónoma decidir si desea intensificar las obligaciones de información de los grandes tenedores respecto a las viviendas que se encuentran en zonas específicas y, por tanto, debe corresponderle también decidir qué información requerir. Por lo anterior, **las previsiones del art. 19.3 de la Ley que se refieren a la información que como mínimo ha de incluir** la obligación que configura el artículo con respecto a las viviendas de titularidad del gran tenedor en la zona de mercado residencial tensionado no encuentran cobertura en el art. 149.1.1 CE y tampoco, por su naturaleza no económica en el art. 149.1.13 CE, debiendo declararse **inconstitucionales y nulas**.

**El art. 16.1** afirma configurar una serie de principios para regir la vivienda protegida, sin perjuicio de lo que se establezca en la normativa autonómica y local, de la que se salvaguarda el carácter prevalente. Sin embargo, lo que allí se dispone tiene un nivel de detalle impropio del ejercicio de títulos competenciales transversales como son los de los apartados 1 y 13 del art. 149.1 CE, y **supone una invasión de la competencia autonómica** exclusiva para legislar en materia de vivienda. En efecto, se regula la finalidad exclusiva de la vivienda, requisitos negativos imperativos de las personas adjudicatarias, el carácter permanente de la protección de la vivienda cuando se promueva sobre determinado tipo de suelo y no inferior a treinta años en el resto de los supuestos, o las condiciones en que podrá darse la autorización de venta o alquiler sobre la misma. Son disposiciones inconstitucionales porque, pese a la atribución competencial formal, en realidad establecen un régimen llamado a aplicarse de forma supletoria, determinando el precepto cómo han de relacionarse el ordenamiento estatal y los autonómicos. El art. 16.1 debe declararse **inconstitucional y nulo**, pues la regla de supletoriedad del art. 149.3 CE no supone título competencial alguno para el Estado y este no puede dictar normas con el único propósito de crear Derecho supletorio del de las comunidades autónomas en materias que sean de la exclusiva competencia de estas, ni siquiera cuando tenga alguna competencia en la materia. **La inconstitucionalidad afecta también al art. 16.2**, cuyo único contenido se refiere a la forma de alcanzar las condiciones señaladas en el art. 16.1; **y debe extenderse**, igualmente, al primer párrafo de la **disposición transitoria primera**, dedicado a determinar el régimen (denominación que emplea el propio legislador y que evidencia la amplitud de su regulación) de las viviendas que ya estuvieran calificadas definitivamente como protegidas a la entrada en vigor de la Ley, porque la única finalidad de ese precepto es, *sensu contrario*, someter a la Ley 12/2023 las viviendas que aún no lo estuvieran. El segundo párrafo de esa disposición transitoria se refiere a las viviendas (habrá que entender implícitamente que las protegidas con anterioridad a la entrada en vigor de

la Ley, por la conexión lógica con el párrafo previo) que formen parte de un parque público de vivienda y la nulidad del primer párrafo arrastra la del segundo, al perderse el carácter de régimen transitorio pues, tomado de forma aislada, queda en una mera afirmación general de régimen jurídico sin referencia temporal ni conexión con el objeto de la disposición según su título.

**El art. 27** tiene por objeto, conforme a su título, el concepto, finalidad y financiación de los parques públicos de vivienda. Sin embargo, el artículo no ofrece una definición de estos, pues reconoce de forma expresa que están regulados específicamente por la legislación autonómica, pese a lo cual, inmediatamente después, se listan varias categorías de viviendas públicas que deben componerlo en todo caso. El precepto incurre en un exceso cuando determina la composición mínima de esos parques para todas las administraciones. Se trata de una **medida de detalle excesivo** y que no puede garantizar un mínimo uniforme en las condiciones de ejercicio del derecho a la vivienda, ya que en nada afecta a la existencia ni a la dotación efectiva de tales parques, lo que excluye su cobertura por el art. 149.1.1 CE. De lo primero parece ser consciente el propio legislador estatal cuando redacta el encabezado del párrafo en términos potestativos; lo segundo es obvio, pues el número de viviendas dotacionales o la construcción/adquisición de viviendas públicas protegidas y sociales, a que el listado se refiere, depende del ejercicio de la política en la materia. Sin enjuiciar la conveniencia o idoneidad de que esos tipos de vivienda se integren en los parques públicos de vivienda, el listado del párrafo tercero del art. 27.1 de la Ley 12/2023 refleja una técnica propia del ejercicio de competencias de legislación básica, al dar una determinada naturaleza a cierto patrimonio de otras administraciones que estas no pueden variar, solo extender a otros de sus bienes. **Debe entonces reputarse inconstitucional** puesto que, además, en nada contribuye al ejercicio en condiciones básicas de igualdad del derecho a la vivienda de quienes tienen más dificultades de acceso a esta en el mercado. Por eso último, la medida tampoco tiene una dimensión económica, lo que lleva a descartar igualmente la aplicabilidad del art. 149.1.13 CE. Su carácter taxativo, al establecer unos mínimos sin excepciones, excluye toda consideración como Derecho supletorio y exime por tanto de entrar en ese aspecto.

Taxativo es también el **art. 27.3**, que afecta imperativamente determinados ingresos de las administraciones públicas relacionados con la función social de la propiedad y la gestión de los parques públicos de vivienda a la creación, ampliación, rehabilitación o mejora de estos. El precepto, al prever además la afectación finalista de ingresos procedentes de las sanciones impuestas por el incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda y de los ingresos procedentes de la gestión de esos bienes, y no solo de su enajenación, supone un **exceso competencial**, que resulta contrario al principio de autonomía financiera a que el art. 156.1 CE vincula el desarrollo y ejecución de las competencias autonómicas. En este sentido, existe un «señorío» sobre los recursos propios, también en las comunidades autónomas, que obliga a abstenerse de efectuar actos de disposición o afirmaciones competenciales sobre recursos ajenos. Por tanto, el art. 27.3 **es también inconstitucional**.

Voto particular.

#### PRECEPTOS:

Constitución Española, arts. 9.3, 10.2, 33, 47, 49, 50, 53.3, 148.1.3, 149.1.1, 8, 13, 14, 18, 149.3 y 156.1.

Ley 29/1994 (LAU), arts. 10 y 17 y disp. trans. séptima.

Ley Orgánica 2/2007 (reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía), art. 56.1.

RD Leg. 7/2015 (TRLRSRU), arts. 5, 18.1 b), 20.1 b) y 51.2.

Ley 12/2023 (por el derecho a la vivienda), arts. 3, 8 a) y c), 9 e), 11.1 e), 15.1 e), 16, 18, 19, 27, 28, 29 y 32 a 36 y disp. adic. tercera, disp. trans. primera, disp. finales primera y cuarta.

#### PONENTE:

*Doña María Luisa Segoviano Astaburuaga.*

ECLI:ES:TC:2024:79

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 y don Juan Carlos Campo Moreno, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente:

## SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5491-2023, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía contra los arts. 3 f), g) y k); 8 a) y c); 9 e); 11.1 e); 15.1 e); 16; 18, apartados 2, 3 y 4; 19 apartado 1, inciso segundo, y apartado 3; 27 apartado 1, párrafo tercero, y apartado 3; 28; 29; 32; 33; 34; 35 y 36; disposición adicional tercera; disposición transitoria primera; disposición final primera, apartados uno, tres y seis, y disposición final cuarta de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Han comparecido el Senado, el Congreso de los Diputados y el Gobierno de la Nación, habiendo formulado alegaciones este último. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Segoviano Astaburuaga.

### I. Antecedentes

1. El 11 de agosto de 2023 tuvo entrada en el registro de este tribunal el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía contra los arts. 3 f), g) y k); 8 a) y c); 9 e); 11.1 e); 15.1 e); 16; 18, apartados 2, 3 y 4; 19 apartado 1, inciso segundo, y apartado 3; 27 apartado 1, párrafo tercero, y apartado 3; 28; 29; 32; 33; 34; 35 y 36; disposición adicional tercera; disposición transitoria primera; disposición final primera, apartados uno, tres y seis, y la disposición final cuarta de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. La citada Ley fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 124, de 25 de mayo de 2023.

2. Los motivos del recurso son sustancialmente de índole competencial, afirmando la demanda que se vulneran las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de vivienda, urbanismo, ordenación del territorio, régimen local y servicios sociales, así como el principio de seguridad jurídica que recoge el art. 9.3 CE.

Tras efectuar unas consideraciones generales sobre lo que se sostiene es una pretensión del Estado de establecer Derecho supletorio, recordar que el art. 47 CE no atribuye al Estado competencia alguna en materia de vivienda y sostener que los preceptos que se impugnan no pueden tener encaje en las competencias estatales del art. 149.1.1 y 13 CE, se exponen dieciséis motivos de impugnación. A continuación, se sintetizan las tachas de inconstitucionalidad contempladas en la demanda, siguiendo la estructura y argumentación de esta:

a) De los arts. 3 f), g) y k) por carecer el Estado de competencias para crear Derecho supletorio o regular las consecuencias de la aplicación de este y por invadir las competencias autonómicas en materia de vivienda, además de vulnerar el principio constitucional de seguridad jurídica.

Esos incisos establecen una serie de definiciones (vivienda protegida, vivienda asequible incentivada y gran tenedor) «en tanto no entren en contradicción con las reguladas por las administraciones competentes en materia de vivienda, en cuyo caso, y a los efectos de su regulación, prevalecerán aquellas» pretendiendo así un Derecho supletorio *sui generis* que se incrusta como un cuerpo extraño en la regulación autonómica de vivienda, desconociendo absolutamente que la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal no constituye título atributivo de competencia y no genera sus efectos en la fase de producción del Derecho, sino de su aplicación. Ello supone un reconocimiento implícito de que no se está haciendo uso de las competencias estatales ex art. 149.1.1 y 13 CE pues en tal caso la definición regiría siempre, con independencia de la contradicción con el Derecho autonómico.

En todo caso, se vulneraría la competencia exclusiva que el art. 56.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAAAnd) atribuye sobre vivienda por la formulación de una política estatal propia y minuciosa en la materia que nada tiene que ver con los títulos competenciales que se invocan en la Ley.

Finalmente, se denuncia una vulneración del principio de seguridad jurídica porque la singular complementariedad-supletoriedad que el legislador estatal impone en estos preceptos aboca al operador jurídico a un esfuerzo imposible de análisis e interpretación.

b) Del art. 8 a) y c) por vulnerar el art. 56.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Se impugna la previsión de la Ley que dispone que todos los ciudadanos tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada en los términos dispuestos por ella porque supone atribuirse una regulación exclusiva del derecho a la vivienda que no resulta del art. 47 CE, dado que este contiene un mandato a los poderes públicos que, ante todo, atañe a las comunidades autónomas; ni del art. 149.1.1 CE, porque reduce el contenido del derecho de los españoles a lo que disponga la ley estatal, excluyendo lo que hayan regulado las comunidades autónomas; ni del art. 149.1.13 CE, porque no existe relación con cuestiones económicas.

Se combate también la previsión que dispone el derecho de la ciudadanía a solicitar la inscripción en los registros de demandantes de vivienda protegida cuando el Estado no tiene competencia para ello, pues la regulación es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma.

c) Del art. 9 e) por ser contrario al art. 56.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Se cuestiona el establecimiento del deber de todos los ciudadanos, en relación con el parque público de vivienda, de atender a su especial importancia como instrumento de acción en favor del derecho a la vivienda y velar por su adecuado mantenimiento y conservación, para que pueda servir a los hogares con mayores dificultades porque se sostiene que está regulando un aspecto sustantivo del régimen jurídico de los parques públicos de vivienda que corresponde a la Comunidad Autónoma. Además, no puede entenderse cubierto ex art. 149.1.1 CE, por el carácter evanescente e imperfecto de la supuesta obligación que establece, o art. 149.1.13 CE, por carencia de contenido económico.

d) Del art. 11.1 e) por vulnerar el art. 56.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Se impugna la previsión de la Ley que incluye en el contenido del derecho de propiedad de la vivienda el deber de colaborar con la administración competente y suministrarle información de acuerdo con lo dispuesto en el título II de la propia norma, porque regula obligaciones de naturaleza jurídico-pública que incumben al titular de la competencia sectorial (la Comunidad Autónoma) y que no pueden entenderse amparadas por el título competencial que da formalmente cobertura a este artículo según la disposición final séptima de la Ley (art. 149.1.8 CE).

e) Del art. 15.1 e) por vulnerar las competencias autonómicas en materia de vivienda, urbanismo y ordenación del territorio.

El inciso recurrido dispone la obligación de que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística fijen un determinado destino para el suelo procedente de las cesiones obligatorias y gratuitas que los promotores deben entregar a la administración urbanística con destino al patrimonio público de suelo en el caso de los municipios donde se hayan declarado ámbitos de mercado residencial tensionado. Se impugna porque establece una regulación imperativa y acabada que no deja margen alguno a las competencias autonómicas invadiendo, además de las competencias exclusivas ex art. 56.1 EAAAnd, las propias de los arts. 56.3 y 56.5 de la misma norma (que se refieren, respectivamente, a urbanismo y ordenación del territorio).

Se insiste de nuevo en que tal regulación, que ciega la posibilidad de que las comunidades autónomas establezcan otras opciones, es muestra de que no se están estableciendo condiciones generales de garantía de la igualdad ex art. 149.1.1 CE, sino una política propia en materia de vivienda. Tampoco existe cobertura del art. 149.1.13 CE porque no estamos ante una medida que tenga incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general.

f) Del art. 16 por vulnerar la doctrina constitucional en materia de supletoriedad y por ser contrario al art. 56.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

La demanda impugna la regulación que el art. 16 de la Ley 12/2023 realiza sobre vivienda protegida con el argumento, ya empleado anteriormente, de la búsqueda de una supletoriedad sui generis que además en este caso actuaría también frente a la normativa municipal, por los propios términos del artículo. Esto no solo supone reconocer implícitamente que no se están aplicando los títulos competenciales que formalmente se invocan (art. 149.1.1 y 13 CE) sino también formular una política en materia de vivienda de detalle excesivo.

Al comienzo de este motivo de impugnación se invoca también una vulneración del principio de seguridad jurídica, que luego sin embargo no se desarrolla.

g) Del art. 18, apartados 2, 3 y 4 por vulnerar el art. 56.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Los preceptos impugnados regulan los trámites esenciales para la declaración de zonas de mercado residencial tensionado. La demanda colige que, tratándose de procedimientos autonómicos para el ejercicio de competencias autonómicas, la regulación exhaustiva es especialmente invasiva y supone, «tal vez por desconfianza», establecer una suerte de tutela o control de oportunidad totalmente injustificados. Y todo ello sin que, una vez más, esa regulación pueda ampararse en los títulos que se invocan por el legislador estatal.

h) Del art. 19 apartado 1, inciso segundo, y apartado 3 por vulnerar el art. 56.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Se impugna la previsión de que las administraciones competentes puedan exigir a los grandes tenedores en zonas de mercado tensionado el cumplimiento de las obligaciones de colaboración y de suministro de la información que se detallan porque se vulnera la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de vivienda. La previsión, vuelve a razonarse, no resulta incardinable en los títulos del art. 149.1.1 y 13 CE.

i) Del art. 27 apartado 1, párrafo tercero, y apartado 3 por vulnerar el artículo 56.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

El art. 27 de la Ley 12/2023 es el primero dedicado a los parques públicos de vivienda. La demanda impugna, en primer lugar, la previsión que dispone que estos «podrán estar integrados al menos por [cinco categorías de vivienda]» porque supone una obligación concreta que impone la política de vivienda que pretende el Estado sobre la de la Comunidad Autónoma. En segundo lugar, se recurre la afección de los ingresos procedentes de ciertas sanciones a estos parques porque supone impedir a la Comunidad Autónoma afectarlos a finalidades diferentes de interés público y, por tanto, formular respecto a aquellos una política propia en materia de vivienda.

En ambos casos, se insiste, la regulación estatal carece de título competencial habilitante. En relación con las afecciones, se subraya que se trata de unos ingresos por naturaleza escasos (por tanto sin incidencia económica significativa), accesorios y simbólicos (sin virtualidad entonces para garantizar la igualdad de los españoles).

j) Del art. 28 por vulnerar los arts. 56.1 y 5 y 60.1 b) del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Se aborda, en primer lugar, la regulación legal de los criterios orientadores en la gestión de los parques públicos de vivienda porque, frente a anteriores supuestos, (i) no se autoatribuye carácter supletorio ni se prevé su desplazamiento ante una regulación autonómica incompatible y (ii) no se limita a establecer una regulación en materia de vivienda destinada a las comunidades autónomas, sino que incluye también a las entidades locales.

Esto último supone para el recurrente una vulneración de la competencia exclusiva que la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene para determinar las competencias y las potestades propias de los municipios y demás entes locales ex art. 60.1 b) EAAnd. Además, la regulación que allí se dispone es imperativa, lo que supone vulneración del art. 56.1 EAAnd, y tan detallada que no se justifica en los títulos competenciales del art. 149.1.1 y 13 CE. También se impugna (iii) la previsión de que «deberá prestarse especial atención a las particularidades de cada entorno territorial», en particular porque es contrario a la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio (art. 56.5 EAAnd) que el legislador estatal establezca un mandato de alcance territorial a la Comunidad Autónoma, una vez más sin amparo en el art. 149.1.1 o 13 CE.

k) Del art. 29 por vulnerar los arts. 56.1 y 60 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Se recurre la regulación legal del destino de los parques públicos de vivienda por suponer un vaciamiento de la competencia autonómica en la materia, desconociendo además la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma. Adicionalmente, en la medida en que atribuye competencias a los municipios al respecto, se vulnera también el art. 60.1 b) EAAnd.

l) De los art. 32 a 36 de la Ley por vulnerar el artículo 56.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Se refutan las obligaciones dispuestas en esos artículos sobre información y transparencia en materia de vivienda porque suponen una centralización de la gestión en que parece subyacer una cierta desconfianza hacia las comunidades autónomas, lo que no es título competencial, ni puede entenderse amparado por los propios del art. 149.1.1, 13 u 8 CE (siendo este último al que la Ley remite según sus propios términos).

m) De la disposición adicional tercera por vulneración del art. 56.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

La disposición impugnada prevé la revisión de los criterios para la identificación de zonas de mercado residencial tensionado previstas en el art. 18.3 a los tres años desde la entrada en vigor de la Ley. La demanda defiende la inconstitucionalidad de esta disposición por las mismas razones que se predicaban del artículo a que se remite.

n) De la disposición transitoria primera por vulnerar el art. 56.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

La disposición prevé que las viviendas que, a la entrada en vigor de la Ley, estuvieran calificadas definitivamente con algún régimen de protección pública se regirán por lo dispuesto en dicho régimen, mientras que las que formen parte de un parque público de vivienda se regirán por lo dispuesto en esta Ley y en las disposiciones que lo regulen en la legislación en materia de vivienda, urbanismo y ordenación del territorio. La demanda, sin mayor desarrollo argumental, sostiene que existe vulneración del referido art. 56.1 EAAnd.

ñ) De la disposición final primera en sus apartados uno, tres y seis por vulnerar los arts. 56.1 y 61.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

La disposición controvertida establece diferentes modificaciones de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos (LAU) que, en lo que aquí se impugna, afectan a la prórroga del contrato y a la determinación de la renta, en caso de grandes tenedores y zonas de mercado tensionado, con remisión a la regulación de estos en la Ley 12/2023 y con la previsión de una «coordinación técnica» de unos índices de referencia por ámbitos territoriales. La demanda combate el amparo de esta regulación en el título que la Ley invoca expresamente (art. 149.1.8 CE) porque entiende que no se está regulando la vertiente individual de los derechos y deberes de las partes de un negocio civil, sino la vertiente institucional de los derechos. Esto, sostiene, corresponde a la administración autonómica, como competente en materia de vivienda porque en otro caso el Estado diseña una política estatal propia sin título habilitante e invadiendo la competencia que corresponde a la Comunidad Autónoma ex art. 56.1 EAAnd. Se combate la previsión de la coordinación técnica porque, además de no tener naturaleza de legislación civil, supone atribuir al Estado un medio de control de la actividad de las comunidades autónomas que no resulta de sus competencias.

Analizando con más detalle las modificaciones previstas, se concluye igualmente la vulneración de la competencia autonómica exclusiva en materia de servicios sociales (art. 61.1 EAAnd) porque, al regular una prórroga extraordinaria, la Ley establece además el modo en que debe acreditarse la situación de vulnerabilidad en que trae causa, despreciando la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan establecer medios diferentes de acreditación.

o) De la disposición final cuarta por vulnerar los arts. 56.3 y 5 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, así como el art. 9.3 CE.

Se impugna la modificación del art. 20.1 b) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLSRU), que la Ley 12/2023 acomete para elevar el porcentaje de edificabilidad que ha de reservarse para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Se argumenta que el porcentaje es excesivo y condiciona en exceso las competencias urbanísticas de las comunidades autónomas y los municipios. En particular, respecto a la elevación del 10 al 20 por 100 en suelo ya

urbanizado sujeto a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, se indica que la subida hace materialmente inviable el ejercicio de las competencias urbanísticas.

Además, se critica que la disposición recurrida nada prevea sobre planeamiento en tramitación e instrumentos vigentes, lo que genera una situación de inseguridad jurídica virtualmente insostenible y de consecuencias imprevisibles.

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

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

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

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

A) Consideraciones previas de carácter general.

La Abogacía del Estado dedica las primeras alegaciones de su escrito a formular un conjunto de consideraciones generales sobre el objeto del recurso, el encuadramiento competencial y la doctrina del Tribunal Constitucional, así como a subrayar los objetivos de la Ley, cuestionar lo que se entiende es una petición de principio errónea de la Comunidad Autónoma y denunciar el incumplimiento de la carga de argumentar en lo que respecta a «muchos» de los preceptos impugnados.

De forma sintética, las alegaciones son las siguientes:

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

b) La Comunidad Autónoma esgrime su competencia exclusiva en materia de vivienda, asumida conforme al art. 148.1.3 CE, y que ampara que pueda formular completos programas normativos de la acción pública en la materia, a diferencia del Estado, que solo puede incidir en la materia a través de títulos competenciales diversos y con distinto alcance. Sin embargo, se dice, todos están abocados a articular sus actuaciones de acuerdo con el principio de cooperación de modo que puedan desplegarse en un marco normativo coherente, estable y seguro que haga posible la realidad del derecho reconocido en el art. 47 CE.

Se resalta, como recuerda el preámbulo de la Ley 12/2023, que el Tribunal Constitucional ha formulado una suerte de reproche al legislador estatal al poner en evidencia la inexistencia de una regulación estatal sobre vivienda que pudiera servir como parámetro de constitucionalidad para la elevada producción normativa autonómica en la

materia y se citan las SSTC 16/2018, de 22 de febrero, FJ 8 a); 32/2018, de 12 de abril; 43/2018, de 26 de abril, y 80/2018, de 5 de julio.

Se expone, a continuación, la doctrina constitucional sobre la naturaleza del art. 47 CE (STC 32/2019, de 28 de febrero, FJ 6), sobre el título competencial del art. 149.1.1 CE [reproduciendo extractos de las SSTC 37/1987, de 26 de marzo; 61/1997, de 20 de marzo; 173/1998, de 23 de julio, FJ 9; 178/2004, de 21 de octubre, FJ 7; 33/2014, de 27 de febrero, FJ 4 b); 16/2018, de 22 de febrero, y 37/2022, de 10 de marzo, FJ 4] y del art. 149.1.13 CE (con referencia a las SSTC 152/1988, de 20 de julio; 93/2015, de 14 de mayo, y 100/2020, de 22 de julio), llamando la atención sobre la incidencia de la política de vivienda en la actividad económica. Se recuerda que el deber impuesto por el art. 47 CE atañe a todos los poderes públicos, también por tanto al Estado en el ejercicio de sus competencias. Se subraya igualmente que el derecho constitucional a la vivienda incide en el goce del contenido de otros derechos constitucionales, algunos de ellos fundamentales, como los que se recogen en los arts. 15, 18, 33.2, 43 o 45 CE. Todos ellos guardan una relación estrecha con los valores de la calidad de vida y del libre desarrollo de la personalidad en sociedad (art. 10 CE). Lo anterior modula tanto el derecho de propiedad como la libertad de empresa cuando operan en el sector de la vivienda, desde el punto de vista de la función social y el interés general, sobre el trasfondo de la igualdad, en particular de quienes están en situación de especial desventaja.

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

d) Este apartado de las alegaciones concluye con una reflexión respecto a la presunta aplicación de la cláusula de supletoriedad. Básicamente, se niega que la Ley pretenda dictar derecho supletorio. Es ejercicio de legítimas competencias, que habilitan al Estado a regular aspectos relativos a las materias de vivienda, urbanismo y ordenación del territorio.

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

a) Impugnación de los arts. 3 f), g) y k).

Haciendo referencia a la introducción de sus alegaciones, el abogado del Estado niega que estos preceptos supongan dictar Derecho supletorio. Su sentido, se dice, es respetar las definiciones establecidas por las leyes autonómicas introduciendo en el ordenamiento jurídico nuevas definiciones a los efectos de lo dispuesto en la propia Ley 12/2023. Resalta que la demanda no impugna todas las definiciones que se enmarcan en el art. 3, solo las de ciertos apartados, y respecto a estas no se impugna su contenido, sino que se contesta que el Estado pueda formularlas.

Y puede, sostiene la Abogacía del Estado, porque se dictan al amparo del art. 149.1.1 CE. Las definiciones de vivienda protegida [art. 3 f) de la Ley] y vivienda asequible incentivada [art. 3 g)] son condición imprescindible para la aplicación de la Ley, con efectos claros en el ámbito de la función social de la propiedad. Respecto a la segunda de las definiciones, cabe que el Estado la establezca también con fundamento en el art. 149.1.13 CE, en cuanto es evidente el impacto en el sector económico en el mercado inmobiliario. La impugnación de la definición de gran tenedor [art. 3 k)] se juzga sin la carga argumental, mínima y necesaria (algo también predicable de la queja fundada sobre el principio de seguridad jurídica), pero aun así se combate porque la definición de gran tenedor es igualmente capital en la aplicación de la Ley y en la esfera del art. 149.1.1 CE.

b) Impugnación del art. 8 a) y c).

La Abogacía del Estado rechaza los motivos de impugnación respecto del art. 8 a) porque (i) no supone atribuir al Estado la regulación exclusiva del derecho a la vivienda, antes bien, lo que allí se dispone es en el ámbito de «los términos dispuestos en esta Ley»; (ii) se formula el derecho, que es una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio del derecho de los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada; (iii) se dicta en aplicación de la competencia estatal del art. 149.1.1 CE, y (iv) no contiene una fórmula novedosa y se cita el art. 5 TRLSRU, que no ha sido tachado de inconstitucional.

Respecto del art. 8 c), se niega igualmente la vulneración de las competencias autonómicas porque (i) establece una condición básica para el ejercicio del derecho a la vivienda y (ii) tiene asimismo una vertiente económica (como reconoció la STC 112/2013, de 9 de mayo, FJ 4).

c) Impugnación del art. 9 e).

Se rechaza que en este precepto se acometa la regulación de un aspecto sustantivo del régimen jurídico de los parques públicos de vivienda porque en realidad, como el art. 8 de la Ley, se enmarca en el estatuto básico del ciudadano, operando dentro del art. 149.1.1 CE.

d) Impugnación del art. 11.1 e).

La Abogacía del Estado considera que establecer esta disposición corresponde al Estado al amparo del art. 149.1.1 CE (aunque no esté mencionado como fundamento de este artículo en la disposición final séptima de la Ley) en relación con la función social del derecho de propiedad y el art. 149.1.8 CE.

No se discute que sobre la concreción de la función social tenga competencias la Comunidad Autónoma, pero ello no impide que el Estado pueda, al amparo de las suyas, establecer un estatuto de la función social de la propiedad como condición básica de su ejercicio para garantizar la igualdad de los españoles.

e) Impugnación del art. 15.1 e).

Tras situar el precepto como complementario a la regulación de los criterios básicos de utilización del suelo del art. 20.1 b) TRLSRU, se extracta la doctrina que validó su constitucionalidad [STC 141/2018, de 20 de diciembre, FJ 8 A) b)] para justificar después que las concreciones que acomete la Ley 12/2023 se integran dentro de las competencias estatales, dejando margen de actuación a las comunidades autónomas.

La Abogacía del Estado resalta que la previsión legal tiene su justificación clara en zonas en que se declara existente un especial riesgo de oferta insuficiente, que tal declaración se realiza por la comunidad autónoma de forma justificada y sujeta a plazo. Por ello, la obligación de destinar el suelo a un determinado fin que regula el art. 15.1 e) de la Ley 12/2023, que además admite sustitución en ciertos casos, no es una imposición que suponga extralimitación competencial.

f) Impugnación del art. 16.

Las alegaciones ubican la interpretación de la previsión legal como directrices que el Estado puede emitir en el marco de la planificación económica debido a su incidencia en el mercado de vivienda en atención a las necesidades de la sociedad en este momento histórico. El carácter «básico» de la normativa contenida en el art. 16 de la Ley 12/2023 se considera validado por la doctrina contenida en las SSTC 112/2013, FJ 5, y 141/2014, de 11 de septiembre, y se razona que el artículo impugnado fija unos principios de actuación en materia de vivienda protegida que no excluyen un amplio campo de decisión por parte de las comunidades autónomas.

g) Impugnación del art. 18, apartados 2, 3 y 4.

Se rebate que la finalidad de los apartados impugnados sea diseñar un completo procedimiento para la declaración de zonas de mercado residencial tensionado porque (i) se trata de reglas determinadas «a los efectos de la aplicación de las medidas específicas contempladas en esta ley» (entre ellas, las medidas estatales previstas en el apartado 5) y (ii) no son solo medidas procedimentales, también sustantivas.

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

h) Impugnación del art. 19 apartado 1, inciso segundo, y apartado 3.

La Abogacía del Estado entiende que es incoherente la impugnación del inciso segundo del art. 19.1 y no la del inciso primero, cuya obligación es la que se viene a concretar, siempre a los efectos de la Ley. En todo caso se entiende que forma parte de las condiciones básicas, cuyo establecimiento compete al Estado, para que se garantice la efectividad de la declaración de las zonas de mercado residencial tensionado. Lo mismo se predica respecto del art. 19.3, que establece el procedimiento para ejercer el deber del art. 19.1 de la Ley.

i) Impugnación del art. 27 apartado 1, párrafo tercero, y apartado 3.

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».

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.

j) Impugnación del 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).

Por otro lado, la obligación de atención a las particularidades de cada entorno territorial es también una condición básica que en nada invade las competencias autonómicas, al establecer un principio a aplicar en todo el territorio nacional.

k) Impugnación del art. 29.

La argumentación de la demanda se considera en este punto tan sucinta que concurre el vicio de faltar al mínimo esfuerzo necesario para justificar su inconstitucionalidad. Afirmado esto, no obstante, se alega que, por las dos razones de reiterada cita, el precepto forma parte del ámbito competencial estatal.

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.

l) Impugnación de los arts. 32 a 36.

Aquí también se reprocha a la demanda falta de fundamentación de la inconstitucionalidad que se denuncia. Se alega además que el art. 32 de la Ley 12/2023 se refiere a patrimonio público estatal, por lo que en ningún caso se afectan las competencias autonómicas. El resto de artículos no suponen que el Estado asuma competencias ejecutivas de las comunidades autónomas, sino que recopila y ofrece la información obtenida y proporcionada en la forma que el precepto diseña y habilita, sin tratarse de registros constitutivos de relaciones jurídicas.

m) Impugnación de la disposición adicional tercera.

En la medida en que esta disposición conecta con el contenido del art. 18.3 y la demanda se limitó a ponerlo así de manifiesto, las alegaciones de la Abogacía del Estado también se remiten a lo argumentado respecto a ese precepto.

n) 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 el art. 15 de la Ley, con el que el precepto guarda clara relación.

Respecto al régimen de viviendas que forman parte de un parque público de vivienda, se sostiene que la disposición no supone la asunción por parte del Estado de su régimen jurídico, sino nuevamente solo del régimen «a los efectos de esta Ley», sobre el que ya se han ocupado otros puntos de las alegaciones.

ñ) Impugnación de la disposición final primera, apartados uno, tres y seis.

La Abogacía del Estado explica que la Ley de arrendamientos urbanos, al menos en lo que se refiere a determinación de precio y duración del contrato de arrendamiento urbano (y seguramente también en otras medidas tuitivas de la posición de las partes), se dicta al amparo de la competencia para establecer las bases de las obligaciones contractuales que corresponde al Estado ex art. 149.1.8 CE (en cuanto vinculadas con el orden público económico, como sentó la STC 132/2019, de 13 de noviembre) y ese mismo título competencial subyace a la modificación que introduce en esta materia la Ley 12/2023. Se resalta que el régimen que supone, y que favorece la posición del arrendatario en la relación contractual, no supone un cambio de esencia o una incompatibilidad con la naturaleza de la institución propia del arrendamiento.

No hay ejercicio ultra vires de la competencia estatal sobre legislación civil porque las modificaciones que la Ley 12/2023 introduce en la Ley de arrendamientos urbanos conectan directamente con la regulación de la libertad de pactos que, con sus eventuales modificaciones o modulaciones, tiene atribuida el Estado vía art. 149.1.8 CE (SSTC 89/1994, de 17 de marzo; 37/2022, de 10 de marzo, y 57/2022, de 7 de abril, FJ 4). No hay una regulación pública institucional del contrato de arrendamiento y no se entra dentro de las competencias autonómicas (aspectos de control administrativo) porque tienen por objeto el régimen de las obligaciones de naturaleza civil contractual entre las partes.

Se rebate el argumento de la demanda porque no es solamente la función social de la propiedad o la materialización de la garantía del derecho a la vivienda lo que fundamenta la competencia estatal.

o) Impugnación de la disposición final cuarta.

Tras criticar, nuevamente, la débil carga argumentativa de la demanda en relación con esta impugnación, el abogado del Estado se remite a lo sentado en la STC 141/2014, que validó la fijación de los porcentajes que ahora se modifican dentro del ámbito del art. 149.1.13 CE. La elevación se justifica de la forma que se ha venido exponiendo ya en las alegaciones.

Respecto a la queja de que no aclarar si este precepto se aplica a los planeamientos vigentes o en tramitación supone una vulneración del art. 9.3 CE, se pone de manifiesto que la cuestión está resuelta por la disposición transitoria primera del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.

7. Mediante providencia de 21 de mayo de 2024 se señaló ese mismo día para deliberación y votación de la presente sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posición de las partes.

El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, contra varios preceptos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, por (i) no ajustarse a las competencias que corresponden al legislador estatal, invadiendo las autonómicas en materia de vivienda, urbanismo, ordenación del territorio, régimen local y/o servicios sociales, según el caso; (ii) en relación con lo anterior, pretender en ocasiones crear Derecho supletorio o regular las consecuencias de la aplicación de este, y (iii) en concreto respecto a ciertos preceptos, vulnerar el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). La Abogacía del Estado se opone al mismo por las razones que constan en los antecedentes, solicitando la íntegra desestimación del recurso.

## 2. Consideraciones previas y orden de examen.

### A) Pervivencia del objeto del recurso.

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

### B) Delimitación de la controversia.

El abogado del Estado formula una alegación global al contenido de la demanda oponiendo la excepción del incumplimiento de la carga argumental en «muchos» de los preceptos impugnados, que luego concreta como se ha expuesto en los antecedentes de esta sentencia, sin que ello obste, según allí se ha visto, a que combata los argumentos del recurso. Por esto mismo no puede dársele la razón con carácter general. No es tanto que no se realice esfuerzo argumental por parte del recurrente, sino que los argumentos esgrimidos son sustancialmente los mismos. En relación con casi todas las quejas, la carga alegatoria es suficiente, tanto para que la contraparte pueda defenderse adecuadamente, y así lo ha hecho en sus alegaciones, como para que este tribunal cuente con los debidos elementos para pronunciarse. Hay sin embargo dos aspectos que merecen consideración separada y solución distinta.

a) Respecto a la queja que concierne a los art. 32 a 36 de la Ley, que integran el capítulo II de su título IV y someten al Estado a una serie de obligaciones de información y transparencia en cumplimiento del principio de colaboración y cooperación, el recurso de inconstitucionalidad se limita a realizar un reproche conjunto y genérico, afirmando que esos preceptos reservan al Estado «competencias ejecutivas en materia de vivienda» y que la «centralización en la que parece subyacer una cierta desconfianza hacia la publicidad que puedan efectuar las comunidades autónomas en legítimo ejercicio de su competencia [no] puede fundarse en los principios de colaboración y cooperación con cuya invocación comienzan todos y cada uno de estos artículos».

Tal como señala la Abogacía del Estado, la demandante incurre aquí en una casi absoluta falta de fundamentación. Es doctrina reiterada de este tribunal que «la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada» [por todas, STC 90/2022, FJ 1 b)]. Ciertamente «es carga de los recurrentes no solo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar [...] de una carga del recurrente y en los casos en que aquella no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 3, reiterada en las SSTC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 3; 36/1994, de 10 de febrero, FJ 1, y 61/1997, de 20 de marzo, FJ 13)» (STC 86/2017, de 4 de julio, FJ 2). Por ello, los arts. 32 a 36 de la Ley 12/2023 quedan fuera del objeto de análisis de esta sentencia.

b) Además de las cuestiones competenciales, el recurrente incluye, en tres de sus dieciséis motivos específicos de impugnación, una queja relativa a la vulneración del principio de seguridad jurídica. En relación con este, hemos señalado ya que la seguridad jurídica debe ser entendida como la certeza de la norma que hace previsible los resultados de su aplicación. Desde un plano objetivo, presupone la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1); desde una perspectiva subjetiva, remite a la expectativa razonablemente fundada del ciudadano acerca de cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5). Tal sería el canon desde el que tendría que analizarse su juego. Ahora bien, la argumentación del recurrente en relación con el art. 9.3 CE es llamativamente exigua, siendo necesario aplicar de nuevo la doctrina sobre la carga alegatoria.

La demanda se limita a indicar, en primer lugar, que «la regulación del artículo 3» de la Ley 12/2023 (aunque en realidad solo combate tres de las definiciones allí contenidas y no su conjunto) «supone una vulneración del principio de seguridad jurídica [...] al restar previsibilidad al ordenamiento jurídico» por lo que entiende es una singular complementariedad-supletoriedad, argumento al que parece anudar la inseguridad jurídica y que sí tiene su propio desarrollo argumental. En segundo lugar, al identificar en el encabezado del apartado el motivo de impugnación del art. 16 se hace una mención al art. 9.3 CE que sin embargo luego no se desarrolla; parece un error, pues el contenido de esa impugnación se refiere, una vez más, a la pretendida supletoriedad del Derecho estatal. Finalmente, se señala, respecto a la disposición final cuarta de la Ley 12/2023, que la no previsión de un régimen

de transitoriedad en ella crea «una situación de inseguridad jurídica virtualmente insostenible y de consecuencias imprevisibles y vulnerando el principio de seguridad jurídica». Tal y como señala el abogado del Estado, ese régimen transitorio no es sin embargo objeto del precepto impugnado y debe buscarse en las disposiciones correspondientes de la normativa a la que se refiere.

En defecto del levantamiento de la debida carga argumentativa, y dado que no corresponde a este tribunal reconstruir de oficio las demandas (por todas, STC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 6), ha de prevalecer la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley, que no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente (así, por ejemplo, SSTC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2; 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 1; 87/2017, de 4 de julio, FJ 2, y 142/2018, de 20 de diciembre, FJ 2). Este tribunal no entrará a analizar por ello las quejas relativas al eventual quebranto de la seguridad jurídica.

C) Orden de examen.

a) El recurso es sustancialmente de índole competencial y las partes coinciden en los títulos que consideran de aplicación para su resolución, discrepando únicamente en si la regulación los excede o no. Esto es lo que deberá discernir la presente sentencia y lo que se concluya será determinante para resolver las quejas relativas al abuso de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE, que decaerá automáticamente de entender que el legislador estatal hace un uso adecuado de títulos competenciales propios y específicos.

De acuerdo con la evolución de la doctrina constitucional, el art. 149.3 CE no es una norma competencial y no puede considerarse como una cláusula universal atributiva de competencias para legislar sobre cualesquiera materias a favor del Estado, por lo que las normas que el Estado dictase con el único propósito de crear Derecho supletorio del de las comunidades autónomas, en materias que sean de la exclusiva competencia de estas, estarían viciadas de incompetencia (por todas, STC 53/2017, de 11 de mayo, FJ 18). Esta doctrina veda, en principio, toda posible intervención normativa del Estado más allá de sus títulos competenciales, pero obviamente no tiene juego cuando se ejercitan estos correctamente, que es lo que se examinará en primer lugar, entrando en el análisis de la admisibilidad de un Derecho estatal meramente supletorio solo en el caso de los preceptos impugnados que se entiendan carentes de título competencial que los legitime y que quepa entender que pretenden acogerse al art. 149.3 CE.

b) Como ha quedado expuesto en los antecedentes, los motivos de impugnación del recurso son cuantitativamente numerosos pues, aunque las quejas son en gran medida coincidentes, se fragmentan al seguir en su exposición el orden numeral del articulado y disposiciones de la Ley. Es posible agruparlas en torno a las cuestiones materiales de la regulación a que se refieren y tal será la sistemática de examen, teniendo en cuenta que este tribunal puede siempre ordenar el discurso de la resolución según su mejor criterio (STC 183/2021, de 27 de octubre, FJ 2, por todas). Se abordarán así, por este orden, las quejas relativas (i) al estatuto básico del ciudadano; (ii) las zonas de mercado residencial tensionado; (iii) el estatuto básico de la propiedad, y en particular de grandes tenedores; (iv) la vivienda protegida; (v) los parques públicos de vivienda, y (vi) el régimen de arrendamientos.

Antes de abordar el enjuiciamiento y teniendo en cuenta que, aunque en el escrito de demanda se invocan puntual y complementariamente otros títulos competenciales, el principal argumento es la invasión estatal de las competencias autonómicas en materia de vivienda, se resume la doctrina constitucional sobre el reparto competencial en este ámbito.

3. Doctrina constitucional sobre la vivienda y las competencias estatales y autonómicas en dicha materia.

A) Según doctrina constitucional consolidada (por todas, STC 59/1995, de 17 de marzo, FJ 3), la vivienda «puede recaer bajo distintos títulos competenciales estatales o autonómicos dependiendo de cuál sea el enfoque y cuáles los instrumentos regulatorios utilizados en cada caso por el legislador. Dicha complejidad competencial es consecuencia de las distintas dimensiones constitucionales que presenta la vivienda («económica» y «social», STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2)» [STC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 4 a)].

Por otra parte, hemos afirmado reiteradamente que el art. 47 CE no reconoce un derecho fundamental a la vivienda, ni constituye un título competencial autónomo en favor del Estado, «sino que enuncia, [como consecuencia de su ubicación constitucional] "un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos" (art. 53.3 CE) en el ejercicio de sus respectivas competencias» (STC 32/2019, de 28 de febrero, FJ 6, con cita de otras muchas).

El art. 148.1.3 CE establece que las comunidades autónomas pueden asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y, al amparo de esta habilitación, todas las comunidades autónomas han asumido competencias exclusivas en estas materias. En relación con la vivienda, «[e]sta competencia faculta a las instituciones de la Comunidad Autónoma para desarrollar una política propia en dicha materia» (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2).

En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ha asumido la competencia en materia de vivienda en virtud de lo establecido en el art. 56.1 de su Estatuto de Autonomía (EAAAnd), según el cual «[c]orresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de vivienda, que incluye en todo caso: a) La planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda; el establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las administraciones públicas de Andalucía en materia de vivienda y la

adopción de las medidas necesarias para su alcance; la promoción pública de viviendas; las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; el control de condiciones de infraestructuras y de normas técnicas de habitabilidad de las viviendas; la innovación tecnológica y la sostenibilidad aplicable a las viviendas; y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación. b) La regulación administrativa del comercio referido a viviendas y el establecimiento de medidas de protección y disciplinarias en este ámbito».

Ahora bien, a pesar de que el Estatuto de Autonomía atribuya carácter «exclusivo» a la competencia autonómica en materia de vivienda, ello no significa que la misma no pueda verse limitada por las competencias del Estado. Así lo hemos puesto de manifiesto en un buen número de pronunciamientos, pudiendo destacarse, en el caso de la comunidad autónoma andaluza, las SSTC 93/2015, de 14 de mayo (relativa al recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra diversos preceptos del Decreto-ley de la Junta de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda) y 32/2018, de 12 de abril (sobre el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley del Parlamento de Andalucía 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda).

B) Resulta necesario, por tanto, tener en cuenta cómo se proyectan sobre la competencia exclusiva autonómica los títulos competenciales estatales a que responden los preceptos de la Ley aquí impugnados según su disposición final séptima. Tales títulos son, con carácter general, los que se enuncian en el art. 149.1.1 y 13 CE y, además, el art. 149.1.8 CE en relación con las vertientes de la función social de la propiedad de la vivienda al combatir el art. 11.1 e) y la disposición final primera de la Ley, tal como pasamos a exponer.

a) Con carácter general, hemos señalado que el título competencial del art. 149.1.1 CE ha de ser objeto de un uso prudente para evitar que con ocasión de garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos se produzca una alteración del sistema constitucional de reparto de competencias. Es, por ello, que hemos venido subrayando (por todas, STC 18/2017, de 2 de febrero, FJ 4), «el carácter finalista de esta competencia transversal, al servicio de la garantía de la igualdad, que por tanto no impone la uniformidad en la regulación de derechos y deberes constitucionales (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 3), ni se extiende materialmente a la ordenación de los sectores de actividad en los que esos derechos se ejercen, pero que sí permite fijar el régimen detallado en toda su extensión de esas determinadas condiciones básicas que se identifiquen como necesarias [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 b), reiterada en muchas sentencias posteriores]. En esa línea, el art. 149.1.1 CE más que establecer una reserva material exclusiva a favor del Estado, lo que le permite es introducir condicionamientos normativos vinculantes para las comunidades autónomas en aras de asegurar la igualdad sustancial de derechos y deberes de todos los españoles. Además, en cuanto a la extensión de la regulación de un derecho que puede introducir el Estado ex art. 149.1.1 CE ya precisaba la STC 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 5, que ese «título competencial no solo se proyecta sobre las condiciones básicas "que afectan a su contenido primario", a sus "posiciones jurídicas fundamentales", sino también sobre los "criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquellas", que sean "absolutamente necesarios para asegurar la igualdad en el ejercicio del derecho" (SSTC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 4, y 3/2013, de 17 de enero, FJ 8), tales como el "ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho", las "condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho" o "el marco organizativo que posibilita el ejercicio mismo del derecho" (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 8), teniendo a tal fin el legislador estatal "un cierto margen de apreciación en cuanto a la fijación inicial de las condiciones que, por su carácter de básicas, deben ser objeto de ordenación uniforme en todo el territorio nacional" (STC 154/1988, de 21 de julio, FJ 3)».

La doctrina constitucional permite reconocer las posibilidades del legislador estatal de incidir en la vivienda desde la óptica del art. 149.1.1 CE, si bien hasta ahora estas no se habían materializado. Así, al controlar la legislación autonómica en la materia, hemos dicho que «[n]o habiendo el legislador estatal ejercido la habilitación que el artículo 149.1.1 CE le otorga, resulta necesario afirmar que el legislador autonómico en materia de vivienda, en el momento en que realizamos este enjuiciamiento, no encuentra límites desde esta perspectiva constitucional» [STC 16/2018, de 22 de febrero, FJ 8 a)]. Esta doctrina se ha reiterado después en las SSTC 32/2018, de 12 de abril, FJ 8; 43/2018, de 26 de abril, FJ 5, u 80/2018, de 5 de julio, FJ 4. Estos pronunciamientos, no obstante, son indirectos y se han dado en el marco de análisis muy específicos, sobre la regulación que afectaba a la propiedad del suelo.

Esa situación de no ejercicio de las competencias estatales, manifestada en los pronunciamientos reseñados, finalizó con la aprobación de la Ley 12/2023. Según identifica su preámbulo, el Estado aborda esta tarea legislativa ex art. 149.1.1 CE 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, en relación con diferentes derechos constitucionales: el derecho de propiedad de la vivienda, el ejercicio del derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y los derechos a la intimidad y la inviolabilidad del domicilio. Cosa distinta es, lógicamente, la de determinar hasta dónde puede llegarse, teniendo en cuenta que la competencia estatal sobre la regulación de las «condiciones básicas» que garanticen la igualdad en el ejercicio de derechos y en el cumplimiento de deberes constitucionales, a su vez, «se limita al establecimiento de las condiciones básicas imprescindibles o necesarias para garantizar la igualdad, por lo que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho o deber de que se trate» [STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 7 E) (iv)]. Dirimir esos límites respecto de las quejas formuladas en el escrito de demanda es el objeto de esta sentencia que, como la Ley 12/2023,

tiene carácter pionero, pues a pesar de la amplia doctrina que ha sentado ya este tribunal ex art. 149.1.1 CE, ese título «tiene, sin duda, un carácter específico y autónomo, en cuanto que le atribuye al Estado ciertas facultades según el derecho constitucional de que se trate (SSTC 37/1987, fundamento jurídico 9; 149/1991, fundamento jurídico 8; 154/1988, fundamento jurídico 3; 75/1990 y 86/1990, fundamento jurídico 2; 82/1986, fundamento jurídico 4; 52/1988, fundamento jurídico 4; 87/1985, fundamento jurídico 8 [...])» [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 9 a)].

Ante esta situación, y teniendo en cuenta los preceptos impugnados en el presente recurso, hemos de hacer las siguientes consideraciones:

(i) Este tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse respecto a la aplicación del art. 149.1.1 CE en relación con el ejercicio del derecho de propiedad sobre la vivienda (art. 33.1 CE) y en el cumplimiento de los deberes constitucionales que correspondan por su función social (art. 33.2 CE). Esto es importante porque «aunque pudiera entenderse que el art. 149.1.1 de la Constitución permite al Estado atraer a su ámbito competencial una potestad normativa en relación con la función social de la propiedad sobre cualquier tipo de bienes y en virtud de cualesquiera intereses de carácter público, aun aquellos cuya definición y gestión no le está ya encomendada, de ello no cabría concluir sino que el Estado podría regular las condiciones básicas que garanticen una igualdad de trato –asimismo básica o esencial– de todos los españoles en el ejercicio (y en el contenido) de sus derechos de propiedad. Pero ello sin perjuicio de que las comunidades autónomas puedan dotarse, en el ámbito de sus respectivas competencias, de una legislación propia» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 9).

Que las comunidades autónomas ostentan competencias sobre la concreción de la función social de la propiedad privada de la vivienda como legisladores sectoriales de la materia es algo que han reconocido, entre otras muchas, la STC 57/2022, de 7 de abril, y las allí citadas, pues se trata de una competencia autonómica ampliamente ejercida. Pero esto no puede impedir que el Estado ejerza también su competencia, ex art. 149.1.1 CE. Para el ámbito de la vivienda, hasta ahora no lo había hecho, pero sí en otros. Así, la competencia del legislador estatal para regular el cuadro de derechos y deberes de los propietarios de suelo, para «garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad urbana y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social» resultó avalada en la STC 16/2021, de 28 de enero, FJ 8, evidentemente con los límites que derivan del necesario respeto a las competencias autonómicas.

(ii) Que sobre el art. 47 CE cabe proyectar el art. 149.1.1 CE es algo que hasta ahora no habíamos reconocido de forma abierta, por falta de oportunidad, habiéndose limitado nuestra doctrina a resaltar su contenido de principio rector y no de derecho fundamental (lo que por ejemplo llevó a descartar la contravención del mandato del art. 10.2 CE en la STC 32/2019, de 28 de febrero, FJ 6). Ahora bien, que el art. 47 CE no contenga un derecho fundamental ni un título competencial, o que constituya un principio rector de la política social y económica, no es óbice para que al mismo tiempo se despliegue como derecho constitucional, con sus vertientes competenciales.

En tal sentido, se ha de observar que este tribunal, al enjuiciar la constitucionalidad de prestaciones y actuaciones previstas en la Ley de presupuestos generales del Estado para la realización de acciones sociales dirigidas a favorecer la inclusión social de las personas mayores, de las personas inmigrantes y de las personas con discapacidad (STC 33/2014, de 27 de febrero, FJ 4), y de normas reguladoras de prestaciones del sistema de atención a la dependencia [STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 7 b)] ha afirmado que «[e]s, por tanto, posible promover, a través de la competencia reconocida al Estado en el art. 149.1.1 CE, mandatos, no ya genéricos sino específicos, recogidos en la Constitución como son los establecidos en el art. 50 CE, en relación con las personas mayores, o en el art. 49 CE, en relación con las personas discapacitadas; toda vez que se debe entender que los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I de la Constitución (entre los que se cuentan los recogidos en los citados art. 49 y 50 CE) pueden ponerse en conexión directa con la regla competencial ex art. 149.1.1 CE».

Por otra parte, ya la STC 7/2010, de 27 de abril, analizó en su FJ 7 la posible vulneración del art. 47 CE por la norma autonómica enjuiciada, advirtiendo «que el principio rector previsto en el art. 47 CE [...] constituye un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (administración general del Estado, comunidades autónomas y corporaciones locales) en el ejercicio de sus respectivas competencias, a fin de promover las condiciones necesarias para que todo español pueda disfrutar de una vivienda digna y adecuada (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2)». No obstante, la queja fue desestimada ante la insuficiencia de la argumentación desarrollada por los recurrentes, de cuyo planteamiento no se seguía «la consecuencia de que se ponga en riesgo el derecho de los ciudadanos a acceder al disfrute de una vivienda digna y adecuada en la Comunidad Valenciana, lo que conduce, en definitiva, a descartar la pretendida lesión del art. 47 CE».

Los compromisos internacionales de España en materia de derechos humanos refrendan la existencia de un derecho a la vivienda, reconocido también en varios estatutos de autonomía y cuya efectividad es precisamente lo que se encomienda a todos los poderes públicos en el art. 47 CE. La inexistencia de una regulación estatal sobre condiciones básicas para la igualdad en el ejercicio de este derecho constitucional explica su falta de consideración aplicativa en nuestra doctrina, habiendo sido suficiente el canon del art. 149.1.1 CE en relación con otros derechos, o el del art. 149.1.13 CE. A este se recondujeron en su momento, de forma categórica, las SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2, y 59/1995, de 17 de marzo, FJ 3, pero no puede obviarse que fueron dictadas en el marco de sendos

conflictos de competencia respecto a la financiación del Estado, que es la vía por la que el Estado había incidido en la materia hasta el momento.

(iii) Respecto al alcance de las «condiciones básicas», ya hemos señalado que «no es sinónimo de "legislación básica", "bases" o "normas básicas". El art. 149.1.1 CE, en efecto, no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino solo el establecimiento –eso sí, entero– de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad. Y si bien es cierto que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las comunidades autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho –como en el caso de la propiedad del suelo–, no lo es menos, sin embargo, que la competencia ex art. 149.1.1 CE no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo. En otras palabras, el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias» [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 a)].

Por tanto, desde la perspectiva del art. 149.1.1 CE y del reparto competencial en la materia, lo que aquí debe examinarse es si la medida en cuestión contribuye teleológicamente a la igualdad, sin invadir competencias ajenas porque proceda a la «normación completa» de un derecho como el relativo a la vivienda, materia que es de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma.

b) La competencia estatal ex art. 149.1.13 es ««[U]na regla de carácter transversal en el orden económico que responde a la "necesaria coherencia de la política económica" y que "exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dichos objetivos y evite que, dada la interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio, se produzcan resultados disfuncionales y disgregadores" (STC 186/1988, FJ 2)». Esta doctrina se reitera, entre otras, en las SSTC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 5; 147/2017, de 14 de diciembre, FJ 2, y 15/2018, de 22 de febrero, FJ 5» [STC 100/2020, de 22 de julio, FJ 3 B) b)].

Es doctrina consolidada de este tribunal, recordada por ejemplo en la STC 15/2018, de 22 de febrero, FJ 5, y otras que allí se señalan, que «esta competencia estatal alcanza, además, no solo a las bases, sino también a la coordinación, correspondiéndole al Estado "una facultad que presupone lógicamente la existencia de competencias autonómicas [...] que deben ser respetadas, y con la que se persigue, en esencia, la integración de las diversas partes del sistema en el conjunto del mismo mediante la adopción por el Estado de medios y sistemas de relación, bien tras la correspondiente intervención económica, bien incluso de carácter preventivo, para asegurar la información recíproca, la homogeneidad técnica en ciertos aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias" (por todas, STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4)». Allí también se matiza que «no toda medida, por el mero hecho de tener incidencia económica, puede incardinarse en este título, siendo necesario que tenga "una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, pues de no ser así se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico" (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5, entre otras muchas)».

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

Este título permite definir «la extensión de la intervención pública de protección de personas en situación de vulnerabilidad que considera compatible con el adecuado funcionamiento del mercado hipotecario y, a la vez, [...] impide que las comunidades autónomas en ejercicio de sus competencias propias adopten disposiciones que, con este mismo propósito de tutela, afecten de un modo más intenso a dicho mercado» (SSTC 93/2015, FJ 17, y STC 16/2018, FJ 12) y que avala que el legislador estatal adopte «como expresión de las bases de la planificación económica que le competen una solución normativa determinada» (STC 93/2015, FJ 18).

c) Dos de las quejas subsistentes para estudio del recurso de inconstitucionalidad se formulan contra preceptos que, según la disposición final séptima de la Ley 12/2023, se dictan amparados en la competencia que el art. 149.1.8 CE atribuye al Estado en materia de legislación civil. En relación con este título competencial, la doctrina constitucional ha sentado que para medir las competencias y delimitar el concepto hay que atender a las instituciones reguladas más que a las técnicas utilizadas para ello. Ni pertenece al Derecho civil todo lo regulado en las normas civiles, ni las instituciones civiles están contenidas exclusivamente en las leyes civiles. Este tribunal ya se ha

pronunciado acerca de en qué medida la disciplina normativa del derecho de propiedad privada se incardina en el título competencial «legislación civil» que atribuye al Estado el art. 149.1.8 CE. La STC 37/1987, en su FJ 8, distinguió dentro de él una vertiente individual y otra institucional y precisó que «el derecho a la propiedad privada que la Constitución reconoce y protege tiene una vertiente institucional, precisamente derivada de la función social que cada categoría o tipo de bienes sobre los que se ejerce el señorío dominical está llamado a cumplir [...]. Como es lógico, esta delimitación no se opera ya solo en la legislación civil, sino también en aquellas otras leyes que cuidan principalmente de los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada».

En concreto en el ámbito de la vivienda esta doctrina lleva a que «la regulación de la dimensión institucional del derecho de propiedad privada, dado que no puede desligarse de la regulación de los concretos intereses generales que la justifican, incumbe al titular de la competencia sectorial para tutelar tales intereses y no al que lo es en materia de legislación civil ex artículo 149.1.8 CE» [STC 16/2018, de 22 de febrero, FJ 8 b)].

Por otro lado, hay que tener en cuenta que el art. 149.1.8 CE reserva en todo caso al Estado la materia «bases de las obligaciones contractuales» que, conforme a nuestra doctrina, comprende las reglas que incidan directamente en la organización económica, en las relaciones inter partes y en la economía interna de los contratos, comprobando, por ejemplo, si se respetan directrices básicas tales como el principio de la iniciativa privada y la libertad de contratación, la conmutatividad del comercio jurídico, la buena fe en las relaciones económicas, la seguridad del tráfico jurídico o si el tipo contractual se ajusta al esquema establecido en la norma estatal (SSTC 132/2019, de 13 de noviembre, FJ 6; 157/2021, de 16 de septiembre, FJ 9, o 37/2022, de 10 de marzo, FJ 4).

#### 4. Impugnaciones relativas al estatuto básico del ciudadano.

##### A) Objeto y posiciones de las partes.

Un primer bloque de pretensiones es el que la demanda dirige contra los arts. 8 a) y c) y 9 e) de la Ley 12/2023, donde se regulan distintos derechos y deberes del ciudadano en relación con la vivienda. Los referidos preceptos establecen lo siguiente:

«Artículo 8. Derechos del ciudadano en relación con la vivienda.

Todos los ciudadanos tienen derecho a:

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

[...]

c) Solicitar la inscripción en los registros de demandantes de vivienda protegida constituidos al efecto por las administraciones públicas competentes en la materia, y en los diferentes programas, prestaciones, ayudas y recursos públicos para el acceso a la vivienda, en función de su situación social y económica, así como de sus circunstancias personales y familiares.»

«Artículo 9. Deberes del ciudadano en relación con la vivienda.

Todos los ciudadanos tienen el deber de:

[...]

e) En relación con el parque público de vivienda, atender a su especial importancia como instrumento de acción en favor del derecho a la vivienda y velar por su adecuado mantenimiento y conservación, para que pueda servir a los hogares con mayores dificultades.»

El recurrente sostiene que los incisos indicados son inconstitucionales por vulnerar la competencia autonómica que corresponde a Andalucía en virtud de lo establecido en el art. 56.1 EAAAnd. En realidad, ninguna de las quejas identifica qué dimensión de las competencias autonómicas que allí se prevén se vería indebidamente limitada por los preceptos impugnados, que cuestiona, con escuetas afirmaciones, por suponer a su juicio un abuso en el ejercicio de los títulos competenciales de los apartados 1 y 13 del art. 149.1 CE.

El abogado del Estado rechaza todos los motivos de impugnación aduciendo que (i) el art. 8 a), al circunscribirse a los términos de la Ley, se ajusta al ámbito de la competencia estatal, que es la del art. 149.1.1 CE, como condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio del derecho de los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada, siguiendo una fórmula que no es novedosa, pues el art. 5 TRLSRU ya configura un contenido del derecho a una vivienda digna, adecuada y accesible; (ii) el art. 8 c) responde a los títulos competenciales del art. 149.1.1, pero también del art. 149.1.13 CE, como reconoció la STC 112/2014, FJ 4, y (iii) el art. 9 e) opera ex art. 149.1.1 CE.

##### B) Enjuiciamiento.

a) El art. 8 a) atribuye, en primer lugar, a todos los ciudadanos el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada «en los términos dispuestos por esta ley». Este es el inciso controvertido y de la dicción del precepto se aprecia que el acotamiento no se refiere a los atributos de dignidad o adecuación de la vivienda, que cuentan con una definición en la misma Ley 12/2023 en el art. 3 c), que no ha sido objeto de recurso y que vendría a completar lo dispuesto en el vigente art. 5 a) TRLSRU. Lo que la Ley reconoce en sus propios términos es el alcance de la dimensión del derecho de la que se ocupa y nada puede objetarse al respecto, pues ello supone una lógica

adecuación del contenido de la Ley a su finalidad, que es establecer la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de este derecho. Esto no supone, en contra de lo que sostiene el recurrente, que la regulación estatal esté agotando el contenido del derecho a la vivienda, pues se limita a regular las condiciones básicas de su ejercicio y a establecer el mínimo común que se deberá respetar a futuro. En ningún momento se excluye, impide o limita la regulación que, respetando esas condiciones básicas, puedan establecer –o hayan establecido ya– las comunidades autónomas para cumplir con el mandato que también a ellas dirige el art. 47 CE. Debe por tanto desestimarse esta queja, por no suponer una normación completa y acabada [STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 7 E) (iv)].

b) El art. 8 c) de la Ley 12/2023, por su parte, enuncia el derecho de todos los ciudadanos a solicitar la inscripción, cuando corresponda en función de sus circunstancias, en los registros que las administraciones competentes constituyan para los demandantes de vivienda protegida y en los diferentes programas, prestaciones, ayudas y recursos para el acceso a la misma. Más allá de esta previsión, genérica y sujeta a desarrollo por parte de las comunidades autónomas, el precepto no acomete ninguna regulación de tales registros, programas o ayudas, por lo que tampoco se alcanza a ver invasión competencial posible. La constitucionalidad de la inscripción obligatoria de los demandantes de vivienda y financiación en un registro público fue avalada por este tribunal al enjuiciar el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012, en la STC 112/2013, de 9 de mayo. Pese a lo que pueda parecer, el derecho que ahora reconoce la Ley 12/2023 no es el envés de aquella obligación, que estaba ligada al «eficaz cumplimiento de los objetivos estatales perseguidos con la concesión de ayudas económicas para la promoción de viviendas y su adquisición ya que a través de dicho registro se trata de asegurar el destino de las cantidades aportadas» y que resultaba válida porque suponía establecer «un requisito que deben cumplir los solicitantes, y es doctrina reiterada por este tribunal que los requisitos para acceder a las ayudas constituyen uno de los aspectos centrales de toda regulación subvencional que se orientan a garantizar igual trato a todos los interesados en el territorio nacional» (FJ 4). Aquí, de lo que se trata es de establecer una condición básica ex art. 149.1.1 CE para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho a una vivienda digna. Así incardinado el precepto, y dado que no hay imposición alguna sobre el funcionamiento o el régimen jurídico de esos registros, no existe invasión de la competencia autonómica en materia de vivienda.

c) Finalmente, procede destacar que el reproche que el recurso contiene al art. 9 e) de la Ley 12/2023 adolece de cierta contradicción lógica pues se afirma que regula un «aspecto sustantivo del régimen jurídico de los parques públicos de vivienda» pero que al mismo tiempo contiene una «supuesta obligación» de «naturaleza evanescente e imperfecta», que se refleja en los verbos que utiliza («velar», «atender»). Ciertamente, los parques públicos de vivienda son un elemento típico de las políticas en la materia. En la Ley 12/2023 se identifican, según el primer inciso del art. 27.1, que no ha sido recurrido, con la «finalidad [de] contribuir al buen funcionamiento del mercado de la vivienda y servir de instrumento a las distintas administraciones públicas competentes en materia de vivienda para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada de los sectores de la población que tienen más dificultades de acceso en el mercado». La obligación ahora examinada está en lógica consonancia con ese enfoque, desde la perspectiva del art. 149.1.1 CE, imponiendo a todos los ciudadanos –y no solo a los propietarios– la obligación de respetar tal finalidad. No puede, en consonancia, aceptarse tampoco la queja respecto de este precepto, que en nada impide que las comunidades autónomas aprueben normas atinentes al régimen jurídico del derecho a la vivienda, respetando las condiciones básicas establecidas en la Ley 12/2023 [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 a)].

En conclusión, los arts. 8 a) y c) y 9 e) de la Ley 12/2023 no invaden las competencias autonómicas en materia de vivienda.

## 5. Impugnaciones vinculadas con las zonas de mercado residencial tensionado.

### A) Objeto y posiciones de las partes.

El siguiente bloque puede configurarse con las vulneraciones constitucionales que se imputan a los arts. 15.1 e) y 18, apartados 2, 3 y 4 y a la disposición adicional tercera. Los referidos preceptos establecen lo siguiente: «Artículo 15. Derecho de acceso a la vivienda y ordenación territorial y urbanística.

1. Para asegurar la efectividad de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los pertinentes derechos establecidos por esta ley, y en el marco de lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, se establecen los siguientes criterios básicos en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística:

[...]

e) Con la finalidad de garantizar el derecho de acceso a la vivienda en los municipios en los que se hayan declarado uno o más ámbitos como zonas de mercado residencial tensionado, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 18.2 de esta ley, el suelo obtenido en cumplimiento del deber regulado por la letra b) del apartado 1 del artículo 18 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, deberá destinarse necesariamente a la construcción y gestión de viviendas

sociales o dotacionales, y no podrá sustituirse por ningún otro uso público o de interés social ni por otras formas de cumplimiento del deber, salvo que se acredite la necesidad de destinarlo a otros usos de interés social.»

«Artículo 18. Declaración de zonas de mercado residencial tensionado.

[...]

2. Sin perjuicio de lo anterior, y a los efectos de la aplicación de las medidas específicas contempladas en esta ley, la declaración de zonas de mercado residencial tensionado deberá realizarse por la administración competente en materia de vivienda de conformidad con las siguientes reglas:

a) La declaración deberá ir precedida de un procedimiento preparatorio dirigido a la obtención de información relacionada con la situación del mercado residencial en la zona, incluyendo los indicadores de los precios en alquiler y venta de diferentes tipos de viviendas y su evolución en el tiempo; los indicadores de nivel de renta disponible de los hogares residentes y su evolución en el tiempo que, junto con los precios de vivienda, permitan medir la evolución del esfuerzo económico que tienen que realizar los hogares para disponer de una vivienda digna y adecuada. A tal efecto, se podrá tener en cuenta en lo relativo a la distribución de los precios de venta, los ámbitos territoriales homogéneos de los mapas de valores de uso residencial que elabore la Dirección General del Catastro del Ministerio de Hacienda y Función Pública, en el marco de sus informes anuales del mercado inmobiliario, de conformidad con la disposición final tercera del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo.

b) La declaración de un ámbito territorial como zona de mercado residencial tensionado implicará la realización de un trámite de información en el que deberá ponerse a disposición pública la información sobre la que se basa tal declaración, incluyendo los estudios de distribución espacial de la población y hogares, su estructura y dinámica, así como la zonificación por oferta, precios y tipos de viviendas, o cualquier otro estudio que permita evidenciar o prevenir desequilibrios y procesos de segregación socio espacial en detrimento de la cohesión social y territorial.

c) La resolución del procedimiento de delimitación por parte de la administración competente en materia de vivienda deberá motivarse en deficiencias o insuficiencias del mercado de vivienda en la zona, en cualquiera de sus modalidades, para atender adecuadamente la demanda de vivienda habitual y, en todo caso, a precio razonable según la situación socioeconómica de la población residente y las dinámicas demográficas, así como las particularidades y características de cada ámbito territorial. La referida resolución deberá ser comunicada a la Secretaría General de Agenda Urbana y Vivienda del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

d) La vigencia de la declaración de un ámbito territorial como zona de mercado residencial tensionado será de tres años, pudiendo prorrogarse anualmente siguiendo el mismo procedimiento, cuando subsistan las circunstancias que motivaron tal declaración y previa justificación de las medidas y acciones públicas adoptadas para revertir o mejorar la situación desde la anterior declaración. Para la aplicación de las medidas contenidas en esta ley, con carácter trimestral el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana aprobará una resolución que recoja la relación de zonas de mercado residencial tensionado que hayan sido declaradas en virtud del procedimiento establecido en este artículo.

3. La declaración de una zona de mercado residencial tensionado establecida en el apartado anterior requerirá la elaboración de una memoria que justifique, a través de datos objetivos y fundamentada en la existencia de un especial riesgo de abastecimiento insuficiente de vivienda para la población residente, incluyendo las dinámicas de formación de nuevos hogares, en condiciones que la hagan asequible, por producirse una de las circunstancias siguientes:

a) Que la carga media del coste de la hipoteca o del alquiler en el presupuesto personal o de la unidad de convivencia, más los gastos y suministros básicos, supere el treinta por ciento de los ingresos medios o de la renta media de los hogares.

b) Que el precio de compra o alquiler de la vivienda haya experimentado en los cinco años anteriores a la declaración como área de mercado de vivienda tensionado, un porcentaje de crecimiento acumulado al menos tres puntos porcentuales superior al porcentaje de crecimiento acumulado del índice de precios de consumo de la comunidad autónoma correspondiente.

4. La declaración, de acuerdo con este procedimiento, de un ámbito territorial como zona de mercado residencial tensionado conllevará la redacción, por parte de la administración competente, de un plan específico que propondrá las medidas necesarias para la corrección de los desequilibrios evidenciados en su declaración, así como su calendario de desarrollo.»

«Disposición adicional tercera. Revisión de los criterios para la identificación de zonas de mercado residencial tensionado.

Las circunstancias establecidas en el artículo 18.3 para la identificación de zonas de mercado residencial tensionado serán objeto de revisión a los tres años desde la entrada en vigor de la ley, para adecuarlos a la realidad

y evolución del mercado residencial, sobre la base de la cooperación con las administraciones competentes en materia de vivienda.»

Las quejas aquí agrupadas se refieren a una de las técnicas fundamentales de la Ley 12/2023: la declaración de zonas de mercado residencial tensionado, que luego se ve reflejada a lo largo del articulado, con medidas concretas, no todas impugnadas en este recurso, que descansan sobre esa declaración y que resultan dictadas al amparo de competencias estatales como las del art. 149.1.8 y 14 CE.

El Consejo de Gobierno de Andalucía argumenta, por un lado, que la regulación del art. 18 de la Ley es excesivamente detallada, agotando la materia y excediéndose de las bases que perfilan las competencias estatales (art. 149.1.1 y 13 CE). Por otro lado, igual vicio de exceso competencial se imputa al art. 15.1 e), porque establece una regulación imperativa y acabada que no deja margen alguno a las competencias autonómicas para decidir, en este caso, los términos concretos de las cesiones obligatorias y gratuitas que la Ley de suelo y rehabilitación urbana impone a los promotores con destino al patrimonio público de suelo de la Administración urbanística.

El abogado del Estado rechaza todos los motivos de impugnación sosteniendo, en síntesis, que los preceptos impugnados dejan margen de actuación suficiente a las comunidades autónomas y que el legislador estatal no se ha extralimitado del ámbito del art. 149.1.1 y 13 CE.

#### B) Enjuiciamiento.

A efectos de delimitar el objeto de impugnación de este fundamento jurídico, es importante comenzar destacando que el recurrente no combate en ningún momento el art. 18.1 de la Ley 12/2023, que es nuclear para entender el sentido y finalidad de las zonas de mercado residencial tensionado. Ese precepto deja en manos de las administraciones competentes en materia de vivienda la declaración de estas zonas («podrán») y matiza que, de hacerse, procederá «a los efectos de orientar las actuaciones públicas en materia de vivienda en aquellos ámbitos territoriales en los que exista un especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población, en condiciones que la hagan asequible para su acceso en el mercado, de acuerdo con las diferentes necesidades territoriales». El mismo precepto dispone también que esa declaración discurrirá «de acuerdo con los criterios y procedimientos establecidos en su normativa reguladora y en el ámbito de sus respectivas competencias».

a) La demanda se dirige, en primer lugar, contra las reglas que, a continuación, el art. 18.2 establece como imperativas de la declaración («deberá») y, en segundo lugar, contra los criterios que para su identificación fija después el art. 18.3 (con posibilidad de revisión tras el lapso previsto en la disposición adicional tercera). Pero todo ello se prevé, en el art. 18.2, «[s]in perjuicio de lo anterior [referencia que no puede entenderse sino al art. 18.1], y a los efectos de la aplicación de las medidas específicas contempladas en esta ley». Esas medidas incluyen especialidades en el régimen de arrendamientos urbanos, que serán consideradas en el análisis de otros motivos de impugnación que hemos aglutinado conforme a la sistemática ya descrita, y los incentivos fiscales aplicables en el impuesto sobre la renta de las personas físicas de la disposición final segunda de la Ley 12/2023, no impugnada, y que solo al Estado puede corresponder competencialmente ex art. 149.1.14 CE.

Tales cautelas son suficientes para rechazar la extralimitación competencial sostenida por el recurrente, pues en nada se ve afectada, sino que, al contrario, queda salvada expresamente la competencia autonómica para prever requisitos procedimentales propios, adicionales, para la declaración de estas zonas, a las que también podrán vincularse medidas particulares diversas a las de la ley estatal con criterios de identificación propios, o para regular, desde luego, declaraciones zonales diferentes.

El legislador estatal construye sobre las zonas de mercado residencial tensionado, entendidas en el sentido del art. 18.1 de la Ley, gran parte de su opción legislativa para la protección del derecho a la vivienda que le compete y resulta, en consecuencia, incardinable dentro de la competencia del art. 149.1.1 CE, y de las otras que en cada caso respalden las medidas concretas que de la declaración de la zona dependen, que diseñe un procedimiento con criterios de identificación sustantivos concretos y pautas procedimentales comunes (también ex art. 149.1.18 CE, de conformidad con lo dispuesto en la STC 55/2018, de 24 de mayo, por todas), que admiten desarrollo ulterior por parte de las comunidades autónomas y que estas son libres de aplicar o no. Con ello no sufre el carácter vinculante que nuestra doctrina exige en el ejercicio del art. 149.1.1 CE, pues la Ley 12/2023 establece un régimen jurídico indisponible en caso de ser activado. El Estado incide sobre los derechos y deberes constitucionales desde la concreta perspectiva de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales y será luego el legislador autonómico el que, respetando tales condiciones básicas, establezca en cada caso como corresponda los detalles de su régimen jurídico [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 a)].

b) De la misma manera, es asimismo infundada la extralimitación competencial del art. 18.4 pues, conforme a él, el plan específico de medidas de corrección que ha de seguir a la declaración de la zona tensionada será redactado por la administración competente, quien «propondrá las medidas necesarias para la corrección de los desequilibrios evidenciados en su declaración, así como su calendario de desarrollo». Nada predetermina el precepto sobre el tipo de plan, las medidas o su contenido, lo que salvaguarda el ejercicio de las competencias autonómicas pues, desde luego, no se agota la materia (STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 7). La previsión de medidas de corrección es coherente con la finalidad de la declaración de las zonas de mercado residencial tensionado en el art. 18.1 (orientar las actuaciones públicas para hacer la oferta de vivienda en el mercado asequible a la población) y por tanto supone ejercicio legítimo de la competencia del art. 149.1.1 CE.

c) Una de las consecuencias que la Ley 12/2023 anuda a la declaración de zonas de mercado residencial tensionado, de acuerdo con el procedimiento y los criterios indicados, es en el art. 15.1 e) que el suelo que en el municipio sea cedido por promotores y constructores de acuerdo con el art. 18.1 b) TRLSRU se destine «necesariamente a la construcción y gestión de viviendas sociales o dotacionales», con la única excepción de que «se acredite la necesidad de destinarlo a otros usos de interés social».

Este tribunal ya ha declarado la constitucionalidad de previsiones legales estatales que imponen a otras administraciones establecer ciertas reservas de suelo en pro de vivienda con algún tipo de intervención pública.

Así, en relación a la actividad de planificación y a la regulación del art. 10.1 b) de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (luego sustituido por el art. 20.1 b) TRLSRU), se consideró que este tipo de medidas encuentran cobertura en el art. 149.1.13 CE, por tener una incidencia clara en la actividad económica como «líneas directrices, criterios globales de ordenación y acciones y medidas singulares necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación» de la vivienda como sector económico [STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 8 A) b)].

Esta doctrina es aplicable aquí, respecto a la forma concreta en que deben integrarse en el patrimonio público de suelo las cesiones que derivan de la promoción y la edificación subsiguiente a la planificación (art. 18 TRLSRU). Lo que el precepto impugnado impone es, en principio, una vinculación de todo ese suelo a determinadas actuaciones públicas relacionadas con la vivienda asequible. Pero lo hace admitiendo su posible excepción, sin prefiar la acreditación de esta con un detalle excesivo. No puede obviarse, además, que lo anterior se aplica solo cuando en el ámbito del municipio se haya declarado una o varias zonas de mercado residencial tensionado; declaración que, como acaba de verse, es siempre voluntaria para las comunidades autónomas (art. 18.1 de la misma Ley 12/2023).

En esos términos, la misma doctrina de la STC 141/2014 permite descartar el exceso competencial del Estado y concluir que el art. 15.1 e) de la Ley 12/2023 no excede del alcance legítimo de las bases del art. 149.1.13 CE, ni vulnera o vacía de contenido las competencias en materia de vivienda y urbanismo de las comunidades autónomas. Son estas quienes tienen en su mano la declaración de las zonas de mercado residencial tensionado, con la obligación de observar, en caso de optar por ellas, las garantías de su régimen jurídico. Este cuenta con una solución normativa determinada por el Estado, en la que se incluye el precepto aquí analizado, como expresión de la competencia que le corresponde ex art. 149.1.13 CE (STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 18).

Por lo tanto, deben rechazarse las quejas de exceso competencial dirigidas contra los arts. 15.1 e) y 18, apartados 2, 3 y 4 y contra la disposición adicional tercera.

**6. Impugnaciones que atañen al estatuto básico de la propiedad de viviendas y en particular al régimen de los grandes tenedores.**

A) Objeto y posiciones de las partes.

Se incluyen aquí las quejas formuladas a los arts. 3 k), 11.1 e) y 19 apartado 1, inciso segundo, y apartado 3 de la Ley 12/2023. Su contenido es el que sigue:

«Artículo 3. Definiciones.

A los efectos de lo dispuesto en esta ley, y en tanto no entren en contradicción con las reguladas por las administraciones competentes en materia de vivienda, en cuyo caso, y a los efectos de su regulación, prevalecerán aquellas, se establecen las siguientes definiciones:

[...]

k) Gran tenedor: a los efectos de lo establecido en esta ley, la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1500 m<sup>2</sup> de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros. Esta definición podrá ser particularizada en la declaración de entornos de mercado residencial tensionado hasta aquellos titulares de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en dicho ámbito, cuando así sea motivado por la comunidad autónoma en la correspondiente memoria justificativa.»

«Artículo 11. Contenido del derecho de propiedad de la vivienda: deberes y cargas.

1. Además de los deberes establecidos en la legislación estatal de suelo en función de la situación básica de los terrenos en los que se sitúe la vivienda, de conformidad con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística de aplicación, el derecho de propiedad de la vivienda queda delimitado por su función social y comprende los siguientes deberes:

[...]

e) En caso de que la vivienda se ubique en una zona de mercado residencial tensionado, cumplir las obligaciones de colaboración con la administración competente y suministro de información en los términos establecidos en el título II de esta ley.»

«Artículo 19. Colaboración y suministro de información de los grandes tenedores en zonas de mercado residencial tensionado.

1. [...] A tal efecto, las administraciones públicas competentes en materia de vivienda podrán exigir a los grandes tenedores de vivienda en las zonas de mercado residencial tensionado declaradas según lo previsto en el

apartado 2 del artículo anterior, el cumplimiento de la obligación de colaboración y suministro de información sobre el uso y destino de las viviendas de su titularidad que se encuentren en tales zonas de mercado residencial tensionado.

[...]

3. La información a aportar se referirá al año natural anterior, a requerimiento de las administraciones públicas competentes en materia de vivienda, debiendo comunicarse en un plazo máximo de tres meses desde el referido requerimiento, que incluirá, con respecto a las viviendas de titularidad del gran tenedor en la zona de mercado residencial tensionado, al menos, los siguientes datos:

a) Los datos identificativos de la vivienda y el edificio en que se ubica, incluyendo la dirección postal, año de construcción y, en su caso, año y tipo de reforma, superficie construida de uso privativo por usos, referencia catastral y calificación energética.

b) Régimen de utilización efectiva de la vivienda, en el contexto de los de usos previstos en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

c) Justificación del cumplimiento de los deberes asociados a la propiedad de vivienda, establecidos en el artículo 11 de esta ley.»

Una vez más, el recurso sostiene la extralimitación competencial del legislador estatal al aprobar los preceptos que se impugnan.

El art. 3 de la Ley 12/2023 dispone una serie de definiciones conceptuales que operan «[a] los efectos de lo dispuesto en esta ley, y en tanto no entren en contradicción con las reguladas por las administraciones competentes en materia de vivienda». El recurrente alega que ello sería inconstitucional porque el Estado busca formular una política propia y minuciosa en materia de vivienda, sin conexión competencial real con los títulos que invoca. Se aprecia, por tanto, que en realidad no se discute solo sobre la definición concreta, por más que se esté impugnando una en particular (y otras dos de las que nos ocuparemos en el fundamento siguiente) sino, primeramente, la capacidad del legislador estatal para formularlas al amparo de sus competencias. Ya sobre la definición de gran tenedor, el recurrente afirma que la creación de la figura es demasiado detallista, desconociendo que las comunidades autónomas pueden recurrir a otros mecanismos para propiciar el acceso a viviendas asequibles y que son las competentes para regular el contenido de la figura de gran tenedor si deciden crearla. Que lo haga el Estado nada aporta, a su juicio, al ejercicio del derecho a la vivienda en condiciones de igualdad.

Se tiene en cuenta específicamente que, según el tenor de la propia Ley 12/2023, el art. 11 se ampara en la competencia que el art. 149.1.8 CE atribuye al Estado en materia de legislación civil, pero, según entiende el recurrente, lo regulado en el art. 11.1 e) no se refiere a la vertiente individual del derecho de propiedad privada, sino a la institucional y por tanto compete al legislador sectorial.

El abogado del Estado defiende el ejercicio de las competencias estatales en el marco constitucional y, en relación en particular con el art. 11.1 e), sostiene el legítimo ejercicio de las competencias que le corresponden para establecer las condiciones básicas para el ejercicio del derecho de propiedad en la vertiente relativa a la delimitación de su función social, aunque el art. 149.1.1 CE no esté mencionado entre los que dan cobertura a este precepto en la disposición final séptima de la Ley.

Las tres impugnaciones agrupadas en este fundamento jurídico pivotan sobre dos conceptos fundamentales de la Ley 12/2023: uno, las zonas de mercado residencial tensionado, sobre las que versaba el fundamento jurídico anterior; otro, el régimen de los grandes tenedores de vivienda. El art. 3 k) define esta categoría de sujetos y el art. 19 los somete a ciertas obligaciones de colaboración y suministro de información. El art. 11.1 e), por su parte, extiende esas obligaciones a cualquier propietario de viviendas, por una causa objetiva: que las mismas se ubiquen en zonas declaradas como de mercado residencial tensionado. Analizaremos seguidamente las quejas contra estos preceptos en este mismo orden.

B) Enjuiciamiento.

a) La definición de gran tenedor es vital para la aplicación de la Ley en cuanto constituye una categoría sobre la que se fundamentan otros preceptos legales, no todos impugnados en la demanda (así, las disposiciones finales quinta y sexta, que modifican la Ley de enjuiciamiento civil y el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, respectivamente). Este tribunal entiende que, en los términos del art. 3 y teniendo en cuenta el conjunto de la Ley, la definición de gran tenedor de la letra k) resulta imprescindible para asegurar las condiciones básicas del ejercicio del derecho a la vivienda y de propiedad sobre ella, enmarcándose en el ejercicio de la competencia que corresponde al Estado ex art. 149.1.1 CE. Sin ella no pueden comprenderse determinadas obligaciones que se imponen en razón de la función social a ciertos propietarios de viviendas, ni las medidas que se establecen en relación con las notificaciones de lanzamiento, la admisibilidad de acciones de recuperación posesoria, la subasta de bienes o las limitaciones extraordinarias de actualización de la renta de ciertos contratos de arrendamiento. Ninguna de estas medidas, que descansan explícitamente sobre la definición del art. 3 k), ha sido impugnada por el recurrente.

Que exista una definición de gran tenedor de vivienda en la Ley 12/2023 en nada obsta que las comunidades autónomas puedan establecer definiciones similares o divergentes en su ámbito, para el desarrollo de sus políticas

propias en materia de vivienda. Es muestra de ello lo dispuesto en el art. 19.2 de la Ley, tampoco impugnado en el recurso, que reconoce expresamente que, en las zonas de mercado tensionado, la consideración de gran tenedor tendrá que ser definida en la memoria que acompañe la propuesta de declaración de la zona y podrá incorporar criterios adicionales a los del art. 3 k) acordes a las características de esta o a la normativa autonómica. La regulación impugnada está, pues, muy lejos de cercenar el desarrollo de una política autonómica propia en materia de vivienda, que es lo que les corresponde a las comunidades autónomas al asumir las competencias a que se refiere el art. 148.1.3 CE (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2).

b) El art. 19.1 de la Ley prevé una obligación inicial de los grandes tenedores de colaborar con las administraciones competentes en materia de vivienda. Tal obligación no es impugnada en la demanda. Esta combate únicamente el inciso siguiente, que habilita a las comunidades autónomas para intensificar esta obligación en las zonas de mercado residencial tensionado (requiriendo información sobre uso y destino de sus viviendas allí situadas), y el art. 19.3, que concreta, por un lado, cuestiones de forma sobre la información que los grandes tenedores tendrán que aportar a requerimiento de las administraciones competentes para cumplir con la obligación general (el momento temporal que debe cubrir y el plazo de respuesta) y, por otro, los datos que como mínimo deberán comunicarse cuando las viviendas se encuentren en una zona de mercado residencial tensionado (obligación intensificada).

Dado que no se impugna la obligación general de los grandes tenedores de colaborar con las administraciones públicas, resulta incoherente impugnar la regulación estatal mínima común para el cumplimiento de esta. Tanto el marco temporal de la información a requerir, como el plazo de respuesta que prevé el art. 19.3 de la Ley sirven para garantizar la igualdad en las condiciones básicas en que habrá de cumplirse aquella obligación general en todo el territorio.

Que, en el caso de viviendas que se sitúan en zonas de mercado residencial tensionado y que pertenecen a grandes tenedores, se puedan exigir obligaciones de información más intensas, como dispone el final del art. 19.1 de la Ley que la demanda combate, no resulta un exceso competencial. En nada invade ese inciso las competencias autonómicas pues no se establece allí disposición obligatoria alguna. En cambio, la regulación de la información mínima que, en caso de ejercitar esa posibilidad, tendría que requerirse y que realiza al final del art. 19.3 [a), b) y c)] sí es una concreción excesiva. Puesto que corresponde a la comunidad autónoma decidir si desea intensificar las obligaciones de información de los grandes tenedores respecto a las viviendas que se encuentran en zonas específicas, debe corresponderle también decidir qué información requerir en su caso respecto a su uso y destino, de conformidad con lo dispuesto en el art. 19.1, y máxime cuando, de acuerdo con el art. 19.4, la información sirve para establecer, en caso de quererlo así, fórmulas de colaboración con los propietarios.

Por lo anterior, las previsiones del art. 19.3 de la Ley que se refieren a la información que como mínimo ha de incluir la obligación que configura el artículo con respecto a las viviendas de titularidad del gran tenedor en la zona de mercado residencial tensionado no encuentran cobertura en el art. 149.1.1 CE y tampoco, por su naturaleza no económica (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5) en el art. 149.1.13 CE, debiendo declararse inconstitucionales y nulas.

c) Este tribunal no alberga duda de que, como se afirma en el escrito de demanda, el contenido y finalidad del art. 11.1 e) de la Ley 12/2023 lo sitúan, de acuerdo con la doctrina sentada ya desde la STC 37/1987 y sintetizada en el fundamento jurídico 3 B) c) de esta sentencia, extramuros de la materia «legislación civil». Ciertamente, regula cuestiones jurídico-públicas referidas a la llamada vertiente institucional del derecho de propiedad. Ello es notorio por el mismo tenor de la redacción con que se abre el art. 11.1, que precisamente enumera una serie de deberes comprendidos en la delimitación del derecho de propiedad por su función social. Entre ellos, el recurrente solo impugna el contenido de la letra e), por lo que en realidad no está cuestionando la competencia del legislador estatal para regular esta materia con carácter general, sino el concreto deber que se establece en el inciso controvertido, que supone extender a los propietarios de viviendas ubicadas en una zona de mercado residencial tensionado las obligaciones de colaboración y suministro de información que se regulan para los grandes tenedores en el título II de la misma Ley 12/2023 y, en concreto, en el art. 19, que acaba de analizarse.

Lo anterior no es óbice para que este tribunal analice la cobertura competencial del precepto y, desechada la aplicabilidad del art. 149.1.8 CE, nos corresponde la identificación final del título competencial concreto que pudiera ofrecer cobertura a los preceptos impugnados, sin que estemos en ello vinculados «por "las incardinaciones competenciales contenidas en las normas sometidas a su enjuiciamiento" (STC 144/1985, de 25 de abril, FJ 1), ni tampoco "por el encuadramiento competencial que realicen las partes en el proceso" (por todas, STC 74/2014, de 8 de mayo)» (STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 10). Tal tarea, como ha recordado la STC 132/2019, de 13 de noviembre, FJ 4, «ha de efectuarse atendiendo al específico contenido, sentido y finalidad de la normativa impugnada [STC 26/2016, de 18 de febrero, FJ 6; 21/2017, de 2 de febrero, FJ 2, y 100/2017, FJ 5 b)]».

En este punto debe acogerse la argumentación del abogado del Estado, pues la finalidad y el contenido del art. 11.1 de la Ley 12/2023 son los de regular el cuadro de derechos y deberes de los propietarios de viviendas para garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho y el cumplimiento de los deberes inherentes a su función social y, en el caso concreto del inciso e) respecto a las que, por estar ubicadas en ciertas zonas, tienen el régimen al que, desde otra perspectiva, se refería el fundamento jurídico previo de esta sentencia. De acuerdo con

lo sentado allí y aplicando la doctrina que para la propiedad de suelo urbano en general estableció la STC 16/2021, FJ 8, el deber que ese precepto impone no puede considerarse un exceso. Se trata, por tanto, de un legítimo ejercicio de la competencia estatal del art. 149.1.1 CE en conexión con el art. 33.2 CE.

Por consiguiente, se rechazan las tachas de inconstitucionalidad dirigidas contra los arts. 3 k), 11.1 e) y 19 apartado 1, inciso segundo, de la Ley 12/2023. En cambio, debe declararse inconstitucional y nulo, por suponer un exceso competencial, el contenido del art. 19.3 a partir del inciso «que incluirá, con respecto a las viviendas de titularidad del gran tenedor en la zona de mercado residencial tensionado, al menos, los siguientes datos.»

## 7. Impugnaciones vinculadas con el régimen de la vivienda protegida

### A) Objeto y posiciones de las partes.

Procede analizar ahora las quejas que el recurrente formula a los art. 3 f) y g), 16, disposición transitoria primera y disposición final cuarta de la Ley 12/2023, que se ocupan de la vivienda protegida y cuyo tenor es:

#### «Artículo 3. Definiciones.

A los efectos de lo dispuesto en esta ley, y en tanto no entren en contradicción con las reguladas por las administraciones competentes en materia de vivienda, en cuyo caso, y a los efectos de su regulación, prevalecerán aquellas, se establecen las siguientes definiciones:

[...]

f) Vivienda protegida: la vivienda sometida a un régimen especial para destinarla a residencia habitual de personas con dificultades de acceso al mercado de vivienda, tanto en ámbitos urbanos y metropolitanos, como en el medio rural. A los efectos de esta ley, se establecen las siguientes modalidades: vivienda social, o vivienda de precio limitado.

1.º Vivienda social: la vivienda de titularidad pública destinada al alquiler, cesión o cualquier otra fórmula de tenencia temporal sujeta a limitaciones de renta o de venta y destinada a personas u hogares con dificultades para acceder a una vivienda en el mercado. También será considerada vivienda social aquella cuyo suelo sea de titularidad pública sobre el que se haya constituido derecho de superficie, concesión administrativa o negocio jurídico equivalente.

La vivienda social podrá desarrollarse sobre terrenos calificados urbanísticamente como dotacionales públicos o estar comprendida en edificaciones o locales destinados a equipamientos de titularidad pública y afectos al servicio público.

La vivienda social podrá gestionarse de manera directa por las administraciones públicas o entidades dependientes, por entidades sin ánimo de lucro con fines sociales vinculados a la vivienda, o a través de fórmulas de colaboración público-privada, que sean compatibles con el carácter de la misma.

Podrá tener la consideración de vivienda social de emergencia aquella vivienda social que esté destinada a atender situaciones de emergencia, ofreciendo solución habitacional a corto plazo y de forma temporal, con carácter universal y hasta que se provea de una vivienda alternativa permanente, a personas y familias en situación de pérdida o imposibilidad para acceder a una vivienda adecuada, independientemente de las condiciones documentales y administrativas de las personas afectadas.

2.º Vivienda protegida de precio limitado: la vivienda de titularidad pública o privada, excluida la social o dotacional pública, sujeta a limitaciones de precios de renta y todos los demás requisitos que se establezcan legal o reglamentariamente y destinada a satisfacer la necesidad de vivienda permanente de personas u hogares que tengan dificultades de acceder a la vivienda en el mercado. La vivienda de precio limitado será calificada como tal con arreglo al procedimiento establecido por la administración pública competente.

g) Vivienda asequible incentivada: a los efectos de lo dispuesto en esta ley, se considerará como aquella vivienda de titularidad privada, incluidas las entidades del tercer sector y de la economía social, a cuyo titular la administración competente otorga beneficios de carácter urbanístico, fiscal, o de cualquier otro tipo, a cambio de destinarlas a residencia habitual en régimen de alquiler, o de cualquier otra fórmula de tenencia temporal, de personas cuyo nivel de ingresos no les permite acceder a una vivienda a precio de mercado. Los beneficios públicos que se asignen a estas viviendas estarán vinculados a las limitaciones de uso, temporales y de precios máximos que, en cada caso, determine la administración competente.»

#### «Artículo 16. Vivienda protegida.

1. Sin perjuicio de las condiciones y requisitos establecidos por la legislación y normativa de ámbito autonómico o municipal, que tendrán en todo caso carácter prevalente, la vivienda protegida se registrará por los siguientes principios:

a) La vivienda debe destinarse exclusivamente a residencia habitual y estar ocupada durante los períodos de tiempo establecidos como mínimos en la legislación y normativa de aplicación.

b) La adjudicación de la vivienda deberá seguir un procedimiento que asegure la transparencia, con sujeción a criterios objetivos que aseguren la pública concurrencia y den prioridad a las personas o grupos de personas demandantes que se encuentren inscritas en los registros públicos que se constituyan por parte de las

administraciones públicas con competencias en materia de vivienda, teniendo en cuenta el orden establecido en los mencionados registros públicos.

c) Las personas adjudicatarias de viviendas protegidas no podrán:

1.º Ser titulares del pleno dominio o de un derecho real de uso o disfrute de ninguna otra vivienda, salvo inadecuación sobrevenida de la vivienda que ocupen a sus circunstancias personales o familiares u otras circunstancias objetivas debidamente acreditadas.

2.º Superar el nivel de ingresos máximo, en función de las características de la unidad de convivencia, que haya establecido la normativa reguladora.

d) Las viviendas protegidas que se promuevan sobre suelos cuyo destino sea el de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública en cumplimiento de lo establecido por la letra b) del apartado 1 del artículo 20, del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, estarán sometidas a un régimen de protección pública permanente que excluya la descalificación, en tanto se mantenga la calificación de dicho suelo.

En el resto de supuestos, las viviendas protegidas estarán sometidas a un régimen de protección pública permanente con las salvedades que excepcionalmente pueda prever la normativa autonómica en caso de que exista causa justificada debidamente motivada para su descalificación o para el establecimiento de un plazo de calificación con la fijación del número de años de esta, que como mínimo deberá ser de 30 años.

En tal supuesto, podrá establecerse la devolución de todas o parte de las ayudas percibidas en caso de enajenación de la vivienda con posterioridad a su descalificación, conforme se establezca en su normativa reguladora.

En todo caso, se considerará causa justificada a los efectos anteriores, la promoción de viviendas protegidas en suelos cuya calificación urbanística no impusiera dicho destino y no hubiesen contado con ayudas públicas para su promoción.

e) Su venta o alquiler estarán sujetos a la previa autorización de la comunidad autónoma mientras la vivienda siga sujeta al régimen de protección pública que corresponda y solo podrá otorgarse tal autorización en favor de personas que cumplan los requisitos previstos en la normativa correspondiente para acceder a una vivienda protegida, cuando cumplan las siguientes condiciones:

1.º Se efectúe prioritariamente a favor de personas o grupos de personas demandantes inscritas en los registros públicos previstos al efecto por la normativa autonómica o municipal, teniendo en cuenta el orden establecido en los mencionados registros públicos.

2.º El precio de la venta o el alquiler no rebase el máximo establecido al efecto.

La administración podrá ejercer, dentro del plazo no mayor al del máximo legal para el otorgamiento de la autorización, los derechos de tanteo o de adquisición preferente y dentro de otro plazo igual tras dicho otorgamiento, los derechos de retracto o de adquisición preferente que establezca, en su caso, la legislación autonómica aplicable.

2. Las administraciones competentes podrán arbitrar los mecanismos necesarios para alcanzar las condiciones señaladas en el apartado anterior, pudiendo articularse a través de protocolos y convenios específicos con notarios y registradores de la propiedad.»

«Disposición transitoria primera. Viviendas calificadas con algún régimen de protección pública con anterioridad a la entrada en vigor de la ley.

Las viviendas que, a la entrada en vigor de esta ley, estuvieran calificadas definitivamente con algún régimen de protección pública, se regirán por lo dispuesto en dicho régimen, de conformidad con lo establecido en la legislación y normativa de aplicación.

Las viviendas que formen parte de un parque público de vivienda se regirán por lo dispuesto en esta ley y en las disposiciones que lo regulen en la legislación en materia de vivienda, urbanismo y ordenación del territorio.»

«Disposición final cuarta. Modificación del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

El texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, queda modificado como sigue:

Se modifica la letra b) del apartado 1 del artículo 20, que queda redactada del siguiente modo:

"b) Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.

Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación, garantizará una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 40 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 20 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior o eximir las para determinados municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social".»

Una vez más, la demanda vuelve a sostener el exceso competencial por parte del legislador estatal, que vendría a imponer con las definiciones impugnadas, el art. 16 y la disposición transitoria primera una política propia y acabada en materia de vivienda. Se destaca en particular que la legislación andaluza vigente ya cuenta con una regulación propia tanto del régimen de protección y calificación de las viviendas protegidas, como de su adjudicación. La reforma del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana se combate por el recurrente pese a ser consciente de que el precepto que se modifica ha sido declarado constitucional por parte de este tribunal, porque procede a una elevación que entiende excesiva de las reservas de suelo para tales viviendas.

El abogado del Estado defiende el ajuste del legislador a sus títulos competenciales, negando cualquier invasión competencial, porque los preceptos dejan amplio campo de actuación a las comunidades autónomas.

#### B) Enjuiciamiento.

a) Como ya se destacó en el fundamento jurídico 6 B) a) de esta sentencia, las definiciones del artículo 3 de la Ley 12/2023 se establecen a efectos de lo dispuesto en ella y de su regulación. Tal cautela se refuerza cuando en la letra f) se establecen dos modalidades de vivienda protegida (social, que puede ser o no de emergencia, y de precio limitado) y en la letra g) se refiere a la vivienda asequible incentivada. Son categorías sobre las que la Ley articula las políticas de planificación y programación públicas y su existencia es lo que determina la aplicación de medidas como, entre otras, las contenidas en los arts. 18.6 o 25, o en la disposición final segunda, ninguna de ellas impugnada en la demanda y que promueve el Estado. Se trata por tanto de un ejercicio legítimo de la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE que en ningún momento supone una normación completa y acabada de la materia (STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 7).

b) La Ley 12/2023 establece también una serie de medidas de régimen jurídico que para la categoría de viviendas protegidas se recogen en el art. 16 y en la disposición transitoria primera.

(i) El art. 16.1 afirma configurar una serie de principios para regir la vivienda protegida, sin perjuicio de lo que se establezca en la normativa autonómica y local, de la que se salvaguarda el carácter prevalente. Sin embargo, lo que allí se dispone tiene un nivel de detalle impropio del ejercicio de títulos competenciales transversales como son los de los apartados 1 y 13 del art. 149.1 CE, y supone una invasión de la competencia autonómica exclusiva para legislar en materia de vivienda. En efecto, se regula la finalidad exclusiva de la vivienda, requisitos negativos imperativos de las personas adjudicatarias, el carácter permanente de la protección de la vivienda cuando se promueva sobre determinado tipo de suelo y no inferior a treinta años en el resto de los supuestos, o las condiciones en que podrá darse la autorización de venta o alquiler sobre la misma. Son disposiciones inconstitucionales porque pese a la atribución competencial formal, en realidad establecen un régimen llamado a aplicarse de forma supletoria, determinando el precepto cómo han de relacionarse el ordenamiento estatal y los autonómicos.

El art. 16.1 debe declararse inconstitucional y nulo, pues la regla de supletoriedad del art. 149.3 CE no supone título competencial alguno para el Estado y este no puede dictar normas con el único propósito de crear Derecho supletorio del de las comunidades autónomas en materias que sean de la exclusiva competencia de estas (STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 7), ni siquiera cuando tenga alguna competencia en la materia (STC 118/1996, de 27 de junio, doctrina reiterada en las SSTC 109/2004, de 30 de junio, FJ 8, y 139/2011, de 14 de septiembre, FJ 4, entre otras).

La inconstitucionalidad afecta también al art. 16.2, cuyo único contenido se refiere a la forma de alcanzar las condiciones señaladas en el art. 16.1.

(ii) La declaración de inconstitucionalidad debe extenderse, igualmente, al primer párrafo de la disposición transitoria primera, dedicado a determinar el régimen (denominación que emplea el propio legislador y que evidencia la amplitud de su regulación) de las viviendas que ya estuvieran calificadas definitivamente como protegidas a la entrada en vigor de la Ley, porque la única finalidad de ese precepto es, sensu contrario, someter a la Ley 12/2023 las viviendas que aún no lo estuvieran.

El segundo párrafo de esa disposición transitoria se refiere a las viviendas (habrá que entender implícitamente que las protegidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, por la conexión lógica con el párrafo previo) que formen parte de un parque público de vivienda y, aunque esto será objeto de análisis en el fundamento jurídico siguiente, la nulidad del primer párrafo arrastra ya la del segundo, al perderse el carácter de régimen transitorio pues el segundo párrafo, tomado de forma aislada, queda en una mera afirmación general de régimen jurídico sin referencia temporal ni conexión con el objeto de la disposición según su título.

c) La disposición final cuarta de la Ley 12/2023 modifica, incrementándolos, los porcentajes mínimos fijados en el art. 20.1 b) TRLSRU. Como en su momento concluyó el dictamen 609/2023 del Consejo Consultivo de Andalucía, esa elevación (del 30 por 100 al 40 por 100 en unos casos y del 10 por 100 al 20 por 100 en otros) reduce más el margen de maniobra disponible para las comunidades autónomas y las entidades locales, pero respetando esos mínimos sigue siendo posible desarrollar un modelo urbanístico propio. Como se ha visto en el fundamento jurídico 5 E) c) de esta sentencia, la posibilidad de que el legislador estatal fije este tipo de porcentajes de reserva

para viviendas con régimen de protección fue declarada constitucional por este tribunal en la STC 141/2014, de 11 de septiembre, sobre la base de las competencias estatales previstas en el art. 149.1.1 y 13 CE. Esa sentencia validó unos determinados porcentajes que luego se modificaron con la normativa que ahora vuelve a modificarse, en un porcentaje que este tribunal entiende proporcionado y coherente con la finalidad de la Ley 12/2023. La mera elevación cuantitativa, en los términos en que se realiza, no puede, sin otra argumentación, llevar a que se acoja la inconstitucionalidad pretendida y, por tanto, los mismos títulos competenciales respaldan el precepto impugnado, pues se incide, pero no se excluye, la adopción de una política autonómica propia (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2).

De acuerdo con lo expuesto, deben declararse conformes con el sistema constitucional de reparto competencial los arts. 3 f) y g) y la disposición final cuarta de la Ley 12/2023. Por el contrario, son inconstitucionales y nulos el art. 16 y la disposición transitoria primera.

#### 8. Impugnaciones vinculadas con la configuración de los parques públicos de vivienda.

##### A) Objeto y posiciones de las partes.

Otro bloque puede configurarse con las vulneraciones constitucionales que se imputan a los arts. 27 apartado 1, párrafo tercero, y apartado 3, 28 y 29 de la Ley, sobre los parques públicos de vivienda. Los referidos preceptos establecen lo siguiente:

«Artículo 27. Concepto, finalidad y financiación.

1. [...]

Los parques públicos de vivienda, regulados específicamente por la legislación autonómica en materia de vivienda, urbanismo y ordenación del territorio, podrán estar integrados al menos por:

a) Las viviendas dotacionales públicas.

b) Las viviendas sociales y protegidas construidas sobre suelo de titularidad pública, así como las que lo hayan sido en ejercicio del derecho de superficie, usufructo o cesión de uso y para alquiler con opción a compra, durante el tiempo en el que no se active la correspondiente opción.

c) Las viviendas sociales adquiridas por las administraciones públicas en ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, de conformidad con lo que disponga la legislación aplicable y las adquiridas a través de esos mismos derechos, en casos de ejecución hipotecaria o dación en pago de vivienda habitual de colectivos en situación de vulnerabilidad o en exclusión social, tal y como prevé la legislación autonómica.

d) Las viviendas sociales adquiridas por las administraciones públicas en actuaciones de regeneración o de renovación urbanas, incluyendo las integradas en complejos inmobiliarios, tanto de forma gratuita en virtud del cumplimiento de los deberes y cargas urbanísticos correspondientes, como onerosa.

e) Cualquier otra vivienda social adquirida por las administraciones públicas con competencias en materia de vivienda, o cedida a las mismas.

[...]

3. Los ingresos procedentes de las sanciones impuestas por el incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda, así como los ingresos procedentes de la gestión y, en su caso, enajenación de bienes patrimoniales que formen parte del parque público de vivienda deberán destinarse a la creación, ampliación, rehabilitación o mejora de los parques públicos de vivienda, en los términos establecidos en la legislación y normativa que los regule.»

«Artículo 28. Criterios orientadores en la gestión de los parques públicos de vivienda.

1. Para la gestión de los parques públicos de vivienda y el cumplimiento de sus finalidades, las administraciones públicas competentes en materia de vivienda y sus entes adscritos o dependientes, de conformidad con lo dispuesto en su legislación y normativa de aplicación, y sin perjuicio de los criterios específicos que esta establezca, podrán:

a) Crear, ampliar y gestionar, directa o indirectamente y sobre los suelos de su titularidad, incluidos los obtenidos para dotaciones públicas, parques públicos de vivienda, llevando a cabo, cuando proceda, la urbanización de los terrenos de conformidad con la ordenación territorial y urbanística.

b) Otorgar derechos de superficie o concesiones administrativas a terceros para que edifiquen, rehabiliten y/o gestionen viviendas del parque público, siempre que quede garantizada la titularidad pública del suelo, mediante los correspondientes procedimientos que garanticen la transparencia y pública concurrencia en la concesión de estos derechos.

c) Asignar recursos públicos a entidades sin ánimo de lucro con la finalidad de hacer más eficiente y próxima la gestión de las viviendas de los parques públicos, siempre que dicha gestión quede reservada a tales entidades o a la administración territorial o ente instrumental correspondiente y que la asignación se realice acorde con los objetivos de cobertura del derecho a la vivienda y de conformidad con la normativa reguladora.

d) Enajenar los bienes patrimoniales integrantes de los parques públicos de vivienda, mediante los procedimientos admitidos por la legislación aplicable, únicamente a otras administraciones públicas, sus entes instrumentales o a personas jurídicas sin ánimo de lucro, dedicadas a la gestión de vivienda con fines sociales, y

mediante la obligación por parte del nuevo o nuevos titulares, de atenerse a las condiciones, plazos y rentas máximas establecidos, subrogándose en sus derechos y obligaciones.

2. En el desarrollo de las actuaciones previstas en el apartado anterior deberá prestarse especial atención a las particularidades de cada entorno territorial, con objeto de llevar a cabo el tipo de gestión y actuaciones más acordes a las características sociales, económicas y territoriales de la demanda.»

«Artículo 29. Destino de los parques públicos de vivienda.

1. Las viviendas integrantes de los parques públicos de vivienda tienen como destino, de conformidad con lo dispuesto en la legislación específica y demás normativa de aplicación, la garantía del derecho de acceso a la vivienda de las personas y hogares con mayores dificultades para acceder a una vivienda en el mercado, en razón de sus circunstancias sociales y económicas, atendiendo a factores específicos de vulnerabilidad como la presencia de menores de edad en el hogar o unidad de convivencia, así como a las características y particularidades del ámbito territorial.

2. La ocupación y el disfrute de las viviendas que formen parte de parques públicos pueden producirse, de acuerdo con la correspondiente legislación y normativa de aplicación, en régimen de alquiler, cesión de uso, o cualesquiera otras formas legales de tenencia temporal en las condiciones de renta y con los requisitos que establezcan las respectivas administraciones públicas en función de la demanda existente, las condiciones socioeconómicas de las personas, familias y unidades de convivencia destinatarias y las características del mercado de vivienda, incorporando criterios de inclusión, cohesión social y asequibilidad.

3. Corresponde a las administraciones públicas competentes en materia de vivienda el desarrollo de sistemas de evaluación del cumplimiento de dichos requisitos de los parques públicos de vivienda de acuerdo con lo previsto en la legislación y normativa de aplicación, con el fin de garantizar el uso eficiente de los recursos públicos y la corresponsabilidad de los ocupantes de la vivienda.»

El recurrente impugna determinados aspectos del régimen legal de los parques públicos de vivienda, que constituyen, de conformidad con el preámbulo de la Ley 12/2023, una de sus «apuestas más significativas». Se reprocha en todos los casos exceso competencial porque se entiende que la Ley estatal establece una regulación imperativa y acabada que no deja margen alguno a las competencias autonómicas en materia de vivienda, urbanismo, ordenación del territorio o régimen local, según el caso.

La extralimitación competencial se niega por parte de la Abogacía del Estado porque la regulación legal deja siempre margen de actuación suficiente a las comunidades autónomas.

B) Enjuiciamiento.

a) El art. 27 de la Ley 12/2023 tiene por objeto, conforme a su título, el concepto, finalidad y financiación de los parques públicos de vivienda. Sin embargo, el artículo no ofrece una definición de estos pues, tras hacer unas consideraciones generales en los dos primeros párrafos de su apartado primero sobre los fines de esta figura y su tratamiento en los planes estatales de vivienda, que el recurrente no combate, se reconoce de forma expresa que están «regulados específicamente por la legislación autonómica en materia de vivienda, urbanismo y ordenación del territorio». Pese a ello, inmediatamente después, se listan varias categorías de viviendas públicas que deben componerlo en todo caso («podrán estar integrados al menos por»). El precepto incurre en un exceso cuando determina la composición mínima de esos parques públicos de vivienda para todas las administraciones, al afectar determinados tipos de vivienda de titularidad autonómica o local (dotacional, social o protegida) a la finalidad para la que crea la categoría de los parques públicos de vivienda. Se trata de una medida de detalle excesivo y que no puede garantizar un mínimo uniforme en las condiciones de ejercicio del derecho a la vivienda, ya que en nada afecta a la existencia ni a la dotación efectiva de tales parques, lo que excluye su cobertura por el art. 149.1.1 CE. De lo primero parece ser consciente el propio legislador estatal cuando redacta el encabezado del párrafo en términos potestativos; lo segundo es obvio, pues el número de viviendas dotacionales o la construcción/adquisición de viviendas públicas protegidas y sociales, a que el listado se refiere, depende del ejercicio de la política en la materia.

Sin enjuiciar la conveniencia o idoneidad de que esos tipos de vivienda se integren en los parques públicos de vivienda, el listado del párrafo tercero del art. 27.1 de la Ley 12/2023 refleja una técnica propia del ejercicio de competencias de legislación básica, al dar una determinada naturaleza a cierto patrimonio de otras administraciones que estas no pueden variar, solo extender a otros de sus bienes. Debe entonces reputarse inconstitucional [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 a)] puesto que, además, en nada contribuye, como acaba de razonarse, al ejercicio en condiciones básicas de igualdad del derecho a la vivienda de quienes tienen más dificultades de acceso a esta en el mercado. Por eso último, la medida tampoco tiene una dimensión económica, lo que lleva a descartar igualmente la aplicabilidad del art. 149.1.13 CE (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5). Su carácter taxativo, al establecer unos mínimos sin excepciones, excluye toda consideración como Derecho supletorio y exige por tanto de entrar en ese aspecto.

b) Taxativo es también el art. 27.3, que afecta imperativamente determinados ingresos de las administraciones públicas relacionados con la función social de la propiedad y la gestión de los parques públicos de vivienda a la creación, ampliación, rehabilitación o mejora de estos.

En relación con los patrimonios públicos de suelo, el art. 51.2 TRLSRU contiene una regla de garantía o aseguramiento de la suerte de los bienes que lo integran similar a la que nos ocupa. El contenido de ese precepto fue declarado constitucional, en la STC 141/2014, de 11 de septiembre, al analizar el artículo entonces vigente, con el mismo tenor en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. Entendimos allí la regulación del destino de estos bienes como una materia de competencia estatal ejercida al amparo del art. 149.1.13 CE [FJ 11 A)]. Ahora bien, el precepto aquí impugnado va mucho más allá, al prever además la afectación finalista de ingresos procedentes de las sanciones impuestas por el incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda y de los ingresos procedentes de la gestión de esos bienes, y no solo de su enajenación. Ello supone un exceso competencial, que resulta contrario al principio de autonomía financiera a que el art. 156.1 CE vincula el desarrollo y ejecución de las competencias autonómicas. En este sentido ya hemos dicho que existe un «señorío» sobre los recursos propios, también en las comunidades autónomas, que «obliga, desde perspectiva contraria, a abstenerse de efectuar "actos de disposición" o "afirmaciones competenciales" sobre recursos ajenos» (STC 87/2019, de 20 de junio, FJ 15). Por tanto, el art. 27.3 es también inconstitucional.

c) El art. 28.1 de la Ley 12/2023, por su parte, regula unos criterios orientadores en la gestión de los meritados parques dirigidos a las administraciones competentes en materia de vivienda y sus entes adscritos o dependientes, que se establece «de conformidad con lo dispuesto en su legislación y normativa de aplicación, y sin perjuicio de los criterios específicos que esta establezca». La previsión responde a la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE por las mismas razones que acaban de exponerse, teniendo en cuenta, asimismo, que comprende medidas vinculantes no desplazables, como la limitación de los titulares en favor de quienes se podrán enajenar los bienes patrimoniales integrantes de los parques públicos de vivienda. No se trata, además, de medidas uniformes, pues el art. 28.2 prevé que al desarrollar esas actuaciones deba prestarse especial atención a las peculiaridades de cada entorno, para actuar de la forma más acorde a las características de la demanda, sin que pueda verse en ello afeción posible a las competencias autonómicas en materia de ordenación territorial o régimen local, que en nada se agotan (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2).

d) El legítimo ejercicio de la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE es, finalmente, predicable del art. 29, que desarrolla el destino de los parques públicos de vivienda indicado en el primer párrafo del art. 27.1 de la misma Ley «de conformidad con lo dispuesto en la legislación específica y demás normativa de aplicación» (art. 29.1), lo que supone su directa aplicación en esos términos y excluye la supletoriedad. Igual fórmula se repite al indicar las formas en que «pueden» producirse su ocupación y disfrute (art. 29.2), encomendando también con la misma cautela a las administraciones competentes en materia de vivienda el desarrollo de los sistemas de evaluación de los requisitos para ello (art. 29.3). De nuevo, se trata de una previsión que establece las condiciones básicas necesarias para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho a la vivienda, sin suponer una normación completa y acabada del mismo (STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 7), por lo que no vulnera las competencias autonómicas.

En conclusión, deben declararse nulos e inconstitucionales, por exceso competencial, el tercer párrafo del art. 27.1 y el art. 27.3. Se rechazan las quejas formuladas respecto al art. 28 y el art. 29, que suponen legítimo ejercicio de las competencias que corresponden al Estado en función del art. 149.1.1 CE.

#### 9. Impugnaciones relativas al régimen de arrendamientos urbanos.

##### A) Objeto y posiciones de las partes.

Finalmente, se estudia la queja de inconstitucionalidad que se dirige en el recurso contra la disposición final primera en sus apartados uno, tres y seis, la cual dispone:

«Disposición final primera. Medidas de contención de precios en la regulación de los contratos de arrendamiento de vivienda.

La Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos, queda modificada como sigue:

Uno. El artículo 10 queda redactado en los siguientes términos:

"Artículo 10. Prórroga del contrato.

1. Si llegada la fecha de vencimiento del contrato, o de cualquiera de sus prórrogas, una vez transcurridos como mínimo cinco años de duración de aquel, o siete años si el arrendador fuese persona jurídica, ninguna de las partes hubiese notificado a la otra, al menos con cuatro meses de antelación a aquella fecha en el caso del arrendador y al menos con dos meses de antelación en el caso del arrendatario, su voluntad de no renovarlo, el contrato se prorrogará obligatoriamente por plazos anuales hasta un máximo de tres años más, salvo que el arrendatario manifieste al arrendador con un mes de antelación a la fecha de terminación de cualquiera de las anualidades, su voluntad de no renovar el contrato.

2. En los contratos de arrendamiento de vivienda habitual sujetos a la presente ley en los que finalice el periodo de prórroga obligatoria previsto en el artículo 9.1, o el periodo de prórroga tácita previsto en el artículo 10.1, podrá aplicarse, previa solicitud del arrendatario, una prórroga extraordinaria del plazo del contrato de arrendamiento por un periodo máximo de un año, durante el cual se seguirá aplicando los términos y condiciones establecidos para el contrato en vigor. Esta solicitud de prórroga extraordinaria requerirá la acreditación por parte del arrendatario de una situación de vulnerabilidad social y económica sobre la base de un informe o certificado emitido en el último año por los servicios sociales de ámbito municipal o autonómico y deberá ser aceptada obligatoriamente por el arrendador cuando este sea un gran tenedor de vivienda de acuerdo con la definición establecida en la Ley 12/2023,

de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, salvo que se hubiese suscrito entre las partes un nuevo contrato de arrendamiento.

3. En los contratos de arrendamiento de vivienda habitual sujetos a la presente ley, en los que el inmueble se ubique en una zona de mercado residencial tensionado y dentro del periodo de vigencia de la declaración de la referida zona en los términos dispuestos en la legislación estatal en materia de vivienda, finalice el periodo de prórroga obligatoria previsto en el artículo 9.1 de esta ley o el periodo de prórroga tácita previsto en el apartado anterior, previa solicitud del arrendatario, podrá prorrogarse de manera extraordinaria el contrato de arrendamiento por plazos anuales, por un periodo máximo de tres años, durante los cuales se seguirán aplicando los términos y condiciones establecidos para el contrato en vigor. Esta solicitud de prórroga extraordinaria deberá ser aceptada obligatoriamente por el arrendador, salvo que se hayan fijado otros términos o condiciones por acuerdo entre las partes, se haya suscrito un nuevo contrato de arrendamiento con las limitaciones en la renta que en su caso procedan por aplicación de lo dispuesto en los apartados 6 y 7 del artículo 17 de esta ley, o en el caso de que el arrendador haya comunicado en los plazos y condiciones establecidos en el artículo 9.3 de esta ley, la necesidad de ocupar la vivienda arrendada para destinarla a vivienda permanente para sí o sus familiares en primer grado de consanguinidad o por adopción o para su cónyuge en los supuestos de sentencia firme de separación, divorcio o nulidad matrimonial.

4. Al contrato prorrogado, le seguirá siendo de aplicación el régimen legal y convencional al que estuviera sometido."

[...]

Tres. Se añaden dos nuevos apartados 6 y 7 en el artículo 17, redactados en los siguientes términos:

"6. En los contratos de arrendamiento de vivienda sujetos a la presente ley en los que el inmueble se ubique en una zona de mercado residencial tensionado dentro del periodo de vigencia de la declaración de la referida zona en los términos dispuestos en la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, la renta pactada al inicio del nuevo contrato no podrá exceder de la última renta de contrato de arrendamiento de vivienda habitual que hubiese estado vigente en los últimos cinco años en la misma vivienda, una vez aplicada la cláusula de actualización anual de la renta del contrato anterior, sin que se puedan fijar nuevas condiciones que establezcan la repercusión al arrendatario de cuotas o gastos que no estuviesen recogidas en el contrato anterior.

Únicamente podrá incrementarse, más allá de lo que proceda de la aplicación de la cláusula de actualización anual de la renta del contrato anterior, en un máximo del 10 por ciento sobre la última renta de contrato de arrendamiento de vivienda habitual que hubiese estado vigente en los últimos cinco años en la misma vivienda, cuando se acredite alguno de los siguientes supuestos:

a) Cuando la vivienda hubiera sido objeto de una actuación de rehabilitación en los términos previstos en el apartado 1 del artículo 41 del Reglamento del impuesto sobre la renta de las personas físicas, que hubiera finalizado en los dos años anteriores a la fecha de la celebración del nuevo contrato de arrendamiento.

b) Cuando en los dos años anteriores a la fecha de la celebración del nuevo contrato de arrendamiento se hubieran finalizado actuaciones de rehabilitación o mejora de la vivienda en la que se haya acreditado un ahorro de energía primaria no renovable del 30 por ciento, a través de sendos certificados de eficiencia energética de la vivienda, uno posterior a la actuación y otro anterior que se hubiese registrado como máximo dos años antes de la fecha de la referida actuación.

c) Cuando en los dos años anteriores a la fecha de la celebración del nuevo contrato de arrendamiento se hubieran finalizado actuaciones de mejora de la accesibilidad, debidamente acreditadas.

d) Cuando el contrato de arrendamiento se firme por un periodo de diez o más años, o bien, se establezca un derecho de prórroga al que pueda acogerse voluntariamente el arrendatario, que le permita de manera potestativa prorrogar el contrato en los mismos términos y condiciones durante un periodo de diez o más años.

7. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, en los contratos de arrendamiento de vivienda sujetos a la presente ley en los que el arrendador sea un gran tenedor de vivienda de acuerdo con la definición establecida en la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, y en los que el inmueble se ubique en una zona de mercado residencial tensionado dentro del periodo de vigencia de la declaración de la referida zona en los términos dispuestos en la referida Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, la renta pactada al inicio del nuevo contrato no podrá exceder del límite máximo del precio aplicable conforme al sistema de índices de precios de referencia atendiendo a las condiciones y características de la vivienda arrendada y del edificio en que se ubique, pudiendo desarrollarse reglamentariamente las bases metodológicas de dicho sistema y los protocolos de colaboración e intercambio de datos con los sistemas de información estatales y autonómicos de aplicación.

Esta misma limitación se aplicará a los contratos de arrendamiento de vivienda en los que el inmueble se ubique en una zona de mercado residencial tensionado dentro del periodo de vigencia de la declaración de la referida zona en los términos dispuestos en la referida Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, y sobre el que no hubiese estado vigente ningún contrato de arrendamiento de vivienda vigente en los últimos cinco años, siempre que así se recoja en la resolución del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, al haberse justificado dicha aplicación en la declaración de la zona de mercado residencial tensionado."

[...]

Seis. Se añade una disposición transitoria séptima, redactada de la siguiente forma:

"Disposición transitoria séptima. Aplicación de las medidas en zonas tensionadas.

1. La regulación establecida en el apartado 7 del artículo 17 se aplicará a los contratos que se formalicen desde la entrada en vigor de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, y una vez se encuentre aprobado el referido sistema de índices de precios de referencia, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda y lo establecido en la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

2. La resolución del departamento ministerial competente en materia de vivienda que apruebe el referido sistema de índices de precios de referencia se realizará por ámbitos territoriales, considerando las bases de datos, sistemas y metodologías desarrolladas por las distintas comunidades autónomas y asegurando en todo caso la coordinación técnica".»

Para el recurrente la regulación que acaba de transcribirse y que modifica la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos, no es legislación civil sino regulación de la vertiente institucional de los derechos de propiedad y de vivienda, disponiendo además una versión acabada de estos, por lo que invade las competencias autonómicas. Además, entrando más en detalle, entiende que las competencias autonómicas se vulneran cada vez que, para referirse a los conceptos que marcan un régimen especial de prórrogas del contrato o topes de precio, el legislador se remite únicamente a la forma en que la Ley 12/2023 regula la categoría de gran tenedor, la zona de mercado residencial tensionado y su plazo de vigencia o el sistema estatal de índices de precios de referencia. También se combate que, en la previsión de la aprobación de este sistema, por resolución ministerial, se disponga expresamente una garantía de coordinación técnica y que se llegue a precisar con detalle el rol de los servicios sociales.

La Abogacía del Estado sostiene, en cambio, que la regulación, que se refiere a precio y duración del contrato de arrendamiento de vivienda, aumentando la protección de ciertos arrendatarios, pero sin cambiar la esencia o la naturaleza del arrendamiento, es materia que encaja en las «bases de las obligaciones contractuales» a que se refiere el art. 149.1.8 CE, que le da plena cobertura.

B) Enjuiciamiento.

a) Además de la doctrina extractada en el fundamento jurídico 3 B) c) de esta sentencia, debe destacarse que este tribunal ha sentado ya que, en virtud del art. 149.1.8 CE, es el Estado «el competente para fijar legalmente el principio de libertad de pactos en el establecimiento de la renta del contrato de alquiler de vivienda, así como para, en su caso, determinar sus eventuales modificaciones o modulaciones en atención al designio del legislador estatal respecto a la necesidad de ajustar o no el funcionamiento del mercado inmobiliario en atención a lo dispuesto en el art. 47 CE o en otros preceptos constitucionales. Cabe recordar al respecto que, como dijimos en la STC 89/1994, de 17 de marzo, FFJJ 5 y 8, la paridad contractual entre arrendadores y arrendatarios puede ser sometida a modulaciones fundadas en una finalidad tuitiva de intereses que se consideren necesitados de una especial protección –concretamente, los de los arrendatarios ante la situación del mercado inmobiliario–, como muestra la historia de la regulación de los arrendamientos urbanos en nuestro país» [STC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 4 c)].

Lo mismo puede afirmarse sobre el elemento de la duración y prórrogas del contrato, que es tan nuclear en el arrendamiento de vivienda como la renta, y al que nuestra legislación histórica ha aplicado de diferentes formas la misma técnica de establecer modulaciones tuitivas sobre la libertad de pactos. Hasta ahora, en la doctrina constitucional, estas medidas han sido analizadas en clave de contenido sustantivo y no competencial (STC 89/1994, de 17 de marzo), pero este tribunal no alberga dudas de que su determinación es cuestión que compete al legislador estatal ex art. 149.1.8 CE por ser, como la regulación de las reglas para la determinación de la renta, aspectos esenciales del régimen obligacional de los contratos de arrendamiento de viviendas que, en su condición de bases de las obligaciones contractuales, deben ser comunes y, por tanto, establecidas por el Estado.

b) Cuestión diferente son los límites constitucionales de alcance material a que queda sujeto el legislador estatal al ejercer esa competencia, que aquí no han sido cuestionados. Los preceptos de la disposición impugnada se limitan a establecer, en el régimen contractual del arrendamiento de viviendas, una modulación de la libertad de rentas (nuevos arts. 17.6 y 17.7 LAU) y de la duración del contrato (nueva redacción del art. 10 LAU) que se vinculan a la concurrencia de figuras que la Ley 12/2023 establece como claves en materia de vivienda (grandes tenedores y zonas tensionadas), así como las reglas para la aplicación temporal de estas medidas, que se hace depender a su vez de la aprobación del sistema de índices previsto en la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler (primer apartado de la nueva disposición transitoria séptima LAU). Esto se ha producido en virtud de la Resolución de 14 de marzo de 2024, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» del día siguiente.

El hecho de que la aplicación de esas innovaciones a un contrato concreto se relacione con figuras propias de la función social del derecho de propiedad o del derecho a la vivienda, donde por cierto el Estado también tiene competencias para la determinación de las condiciones básicas que garanticen su ejercicio, no hace perder a estas medidas su naturaleza de legislación civil. Las autorreferencias exclusivas que esta normativa prevé, a la hora de remitirse a las circunstancias que determinarán la aplicación de las modulaciones, tampoco pueden considerarse

invasivas de las competencias autonómicas, pues corresponde a las facultades del legislador determinar a qué desea vincular la aplicación del régimen que diseña. Que este dependa de que el arrendatario sea un gran tenedor o que la vivienda se encuentre en una zona declarada como de mercado residencial tensionado, en los exclusivos términos de la Ley 12/2023 y sin considerar eventuales figuras similares creadas por la legislación autonómica, en nada afecta a las competencias de las comunidades autónomas, que podrán seguir creando figuras análogas, a las que no les serán aplicables esas modulaciones por designio expreso del legislador estatal, que no impone por ello las suyas a las comunidades autónomas.

Tampoco supone un exceso competencial que se incluya en la Ley de arrendamientos urbanos, en la forma en que se hace, la identificación del instrumento que habrá de acreditar la situación de vulnerabilidad social y económica que puede dar lugar al derecho a una prórroga extraordinaria obligatoria en favor del arrendatario.

Que tal deba ser un informe o certificado emitido en el último año por los servicios sociales municipales o autonómicos en nada condiciona, como es evidente, el ejercicio de esas competencias sectoriales.

c) Un examen separado merece el segundo apartado de la nueva disposición transitoria séptima LAU que se añade por el apartado seis de la disposición final primera de la ley impugnada. Ese apartado se refiere en realidad a la forma en que tendrá que aprobarse el sistema de índices de precios de referencia que la Ley 12/2023 cita en su disposición adicional primera y cuya creación se funda en el Real Decreto-ley 7/2019. La disposición adicional primera de la Ley 12/2023 regula, en concreto, una base de datos de contratos de arrendamiento de vivienda con el objeto de incrementar la información disponible para el desarrollo del meritado sistema de índices, y el recurrente nada discute al respecto. Tampoco puede recurrir ahora la regulación del sistema estatal efectuada por el Real Decreto-ley 7/2019; lo que combate es la previsión de que la resolución ministerial que efectivamente lo apruebe se realice por ámbitos territoriales, asegurando la coordinación técnica ya que debe considerar las bases de datos, sistemas y metodologías autonómicas. Ciertamente, y como sostiene el recurrente, la determinación de esas reglas no tiene naturaleza civil, siendo evidente que no conecta con el resto de las previsiones de la Ley de arrendamientos urbanos en la que la Ley 12/2023 las inserta; pero de ello no cabe derivar sin más su inconstitucionalidad, dada la existencia de conexión con el derecho a la vivienda y encaje en el art. 149.1.13 CE, que es el fundamento competencial de la disposición del Real Decreto-ley 7/2019 que crea el sistema estatal de índices de referencia.

La previsión no merece reproche competencial alguno, pues en nada afecta al ejercicio de las competencias autonómicas la previsión de que el sistema estatal de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda se realice por ámbitos territoriales, que es la única novedad. Que para ello hayan de considerarse los sistemas, datos y metodologías desarrollados por las comunidades autónomas y que tenga que asegurarse, por tanto, la coordinación técnica no impide, al contrario de lo que sostiene el recurrente, que las comunidades autónomas puedan definir su propio índice de referencia, para el ejercicio de sus competencias y a los efectos de diseñar sus propias políticas y programas públicos de vivienda. Esto, además, está expresamente consagrado en el segundo apartado de la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 7/2019, que no se modifica.

En conclusión, los preceptos impugnados de la disposición final primera de la Ley 12/2023 están legítimamente dictados al amparo de la competencia estatal ex art. 149.1.8 CE, salvo el segundo apartado de la nueva disposición transitoria séptima LAU, que se añade por el apartado seis de la disposición final primera de la ley impugnada, que responde al ejercicio de la competencia del art. 149.1.13 CE, por lo que procede desestimar la impugnación.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía contra la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, y, en consecuencia:

1.º Declarar inconstitucionales y nulos el art. 16; el contenido del art. 19.3 a partir del inciso «que incluirá, con respecto a las viviendas de titularidad del gran tenedor en la zona de mercado residencial tensionado, al menos, los siguientes datos»; el tercer párrafo del art. 27.1; el art. 27.3, y la disposición transitoria primera de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintiuno de mayo de dos mil veinticuatro. Cándido Conde-Pumpido Tourón. Inmaculada Montalbán Huertas. Ricardo Enríquez Sancho. María Luisa Balaguer Callejón. Ramón Sáez Valcárcel. Enrique Arnaldo Alcubilla. Concepción Espejel Jorquera. María Luisa Segoviano Astaburuaga. César Tolosa Tribiño. Juan Carlos Campo Moreno. Firmado y rubricado.

*VOTO PARTICULAR que formulan los MAGISTRADOS DON RICARDO ENRÍQUEZ SANCHO, DON ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA, DOÑA CONCEPCIÓN ESPEJEL JORQUERA Y DON CÉSAR TOLOSA TRIBIÑO a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5491-2023*

Con el máximo respeto y consideración al parecer mayoritario del Pleno, formulamos el presente voto particular para exponer las razones por las que disentimos de la fundamentación jurídica y el fallo de la sentencia aprobada.

En Derecho, las cosas son lo que son, y no lo que su autor dice que sean. Y la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, no es una ley que regule las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a la vivienda, que es la competencia estatal del art. 149.1.1 CE, en relación con el art. 47, que invoca el legislador (disposición final séptima) y asume acríticamente la mayoría (fundamento jurídico 3 de la sentencia). La Ley 12/2023 es, en realidad, una ley básica de vivienda, que es algo muy distinto y que el Estado no puede aprobar por ser la «vivienda» una competencia exclusiva de las comunidades autónomas según la Constitución (art. 148.1.3) y todos los estatutos de autonomía.

#### 1. Competencia del art. 149.1.1 CE: regulación de «derechos».

El art. 149.1.1 CE atribuye al Estado competencia para «[l]a regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», lo que, puesto en relación con el art. 47 CE, que establece en su primer inciso que «[t]odos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada», permite al Estado dictar una ley para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de ese derecho constitucional.

Ahora bien, esta competencia no permite al Estado establecer una «regulación homogénea de los aspectos más esenciales de las políticas de vivienda», que es lo que hace la ley recurrida según manifiesta su propio preámbulo (apartado III, primer párrafo). La «vivienda» es una competencia exclusiva o «plena» de las comunidades autónomas, como también admite el preámbulo de la ley (apartado II, primer párrafo). Por tanto, el Estado no puede aprobar las bases sobre la materia, como sí puede hacerlo sobre otros derechos constitucionales como la educación (arts. 27 y 149.1.30), la protección de la salud (arts. 43 y 149.1.16) o el medio ambiente (arts. 45 y 149.1.23). Según nuestra doctrina, la expresión «condiciones básicas» que emplea el art. 149.1.1 CE «no es sinónimo de "legislación básica", "bases" o "normas básicas"» que emplean esos otros subapartados del art. 149.1; en el art. 149.1.1 «las condiciones básicas que garanticen la igualdad se predicen de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que estos se insertan» (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7).

El contenido de la competencia del art. 149.1.1 CE es diferente: permite al Estado establecer el «contenido primario [...] del derecho, [...] las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...)» (STC 61/1997, FJ 8, reiterada luego en múltiples ocasiones, por ejemplo, en la STC 36/2022, de 10 de marzo, FJ 4). Un contenido «que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara» (STC 61/1997, FJ 7).

Además, para evitar que este título competencial pueda vaciar las competencias autonómicas hemos dicho que «el art. 149.1.1 CE solo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce. De lo contrario, dada la fuerza expansiva de los derechos y la función fundamentadora de todo el ordenamiento jurídico que estos tienen atribuida (art. 10.1 CE), quedaría desbordado el ámbito y sentido del art. 149.1.1 CE, que no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional» (STC 61/1997, FJ 7). «La función que al Estado encomienda el art. 149.1.1 CE ha de desarrollarse sin desconocer el régimen competencial diseñado en el resto del precepto y en los estatutos de autonomía y sin que el Estado pueda asumir funciones que, más que garantizar condiciones básicas de igualdad, ampararían la infracción del orden constitucional de competencias» (STC 61/1997, FJ 9).

#### 2. Interpretación de la mayoría: el art. 149.1.1 como habilitación para que el Estado dicte la legislación básica sobre vivienda

La Ley 12/2023 no regula «derechos», «facultades», ni «posiciones jurídicas fundamentales» de los ciudadanos, ni tampoco «condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata» con el derecho a la vivienda del art. 47 CE. La Ley 12/2023 regula potestades administrativas («las administraciones [...] podrán», «las políticas en materia de vivienda tendrán especialmente en cuenta», etc.) que solo lejanamente fructificarán en un auténtico «derecho a la vivienda» de alguna persona o familia. Persigue, en una palabra, establecer un modelo acabado de política de vivienda que reduce a las comunidades autónomas, titulares de la competencia exclusiva sobre la materia, a un papel netamente subordinado a las decisiones estatales.

Este es el contenido típico de las «bases» que puede fijar el Estado en materias de competencia compartida, como las antes citadas del art. 149.1, núms. 16, 23 o 30, no de la regulación de las condiciones básicas que

garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de derechos constitucionales del art. 149.1.1 CE. Efectivamente, según nuestra doctrina, mediante las «bases» el Estado debe garantizar «un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada comunidad autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes» (recientemente, STC 116/2022, de 27 de septiembre, FJ 3, con cita de otras anteriores). En cambio, cuando de competencias exclusivas se trata, toda la legislación sobre la materia corresponde a quien la Constitución declara competente, sea el Estado o las comunidades autónomas. El otro, por loables que sean sus propósitos, no puede legislar sobre ello. El Estado no puede aprobar una ley de «vivienda» por la misma razón que las comunidades autónomas no pueden aprobar una ley de «extranjería»: porque la Constitución sitúa la responsabilidad en otro lugar (art. 149.1.2 CE).

Esto no significa que el Estado esté completamente inerte ni que los problemas de vivienda de los españoles le deban ser ajenos. El art. 47 CE informa de la actuación de todos los poderes públicos, y por tanto también del Estado, a los que señala una política orientada a que los españoles puedan «disfrutar de una vivienda digna y adecuada». Pero esta política deben desarrollarla los poderes públicos a través de sus competencias, no usurpando las ajenas. Como hemos reiterado «el art. 47 CE no constituye por sí mismo un título competencial autónomo en favor del Estado, sino un mandato o directriz que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53.3 CE), de modo que su consecución ha de instrumentarse "a través de", no "a pesar de" los sistemas de distribución de competencias» (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 24, citando la STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2).

Así, por ejemplo, y sin ánimo de exhaustividad, hemos reconocido que al amparo de su competencia sobre ordenación de la economía (art. 149.1.13 CE) el Estado puede financiar la construcción de vivienda pública (STC 152/1988, de 20 de julio), imponer a los propietarios de suelo la cesión de parte del mismo para su construcción (STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 8) o suspender lanzamientos de deudores hipotecarios (STC 5/2019, de 17 de enero, FJ 4). También puede, al amparo de su competencia sobre legislación civil (art. 149.1.8 CE), regular el alquiler y por tanto sus plazos, rentas y condiciones (STC 37/2022, de 10 de marzo). Y finalmente su competencia sobre legislación procesal (art. 149.1.6 CE) le permite también establecer los requisitos para los lanzamientos y desahucios judiciales (SSTC 21/2019, de 14 de febrero, FJ 6, y 28/2022, de 24 de febrero).

Son todas normas y actuaciones del Estado orientadas a la garantía de una vivienda digna y adecuada que encuentran acomodo en sus títulos competenciales. Pero ningún título competencial, tampoco el del art. 149.1.1 CE, permite al Estado aprobar una ley de vivienda común para toda España, que es lo que hace la Ley recurrida.

### 3. Canon aplicado: el exceso de detalle.

El legislador estatal es perfectamente consciente de que está regulando una materia vedada, de competencia exclusiva de las comunidades autónomas. Por eso siembra la Ley 12/2023 de cláusulas de salvaguarda de las normas autonómicas, como la de reconocer su carácter prevalente (arts. 3 y 16) o las de «sin perjuicio» (art. 17) o «de conformidad» (arts. 28 y 29) con lo establecido en esa normativa, autonómica y en ocasiones también «municipal» (art. 16).

La sentencia también reconoce implícitamente esta invasión competencial pues, aunque dice basarse en el art. 149.1.1 CE, termina aplicando el canon propio de las bases-desarrollo, es decir, el de la prohibición de agotar la materia, y anula por este motivo –por contener una regulación excesivamente detallada– los arts. 16.3, 19.3 y 27.1, tercer párrafo, y la disposición transitoria primera de la Ley.

Efectivamente, según nuestra doctrina tradicional, en materias de competencia compartida el Estado al establecer las bases «no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las comunidades autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo» (por todas, STC 116/2022, de 27 de septiembre, FJ 3, con cita de otras anteriores). Sin embargo, en contra de lo que entiende la mayoría, la competencia «exclusiva» (STC 61/1997, FJ 7) del art. 149.1.1 CE no solo permite, sino que exige una regulación estatal uniforme y detallada, pues de otro modo no hay garantía de igualdad entre españoles, y «no debe olvidarse que la "igualdad de todos los españoles" representa el elemento teleológico o finalista del título competencial que aquí se considera, el único que justifica y ampara el ejercicio de la competencia estatal» (ibidem).

Ilustra perfectamente este punto la pormenorizada y exhaustiva regulación de los derechos y obligaciones de los propietarios de suelo y de los empresarios en el proceso urbanizador realizada por todas las leyes estatales de suelo desde la STC 61/1997, fundamental en esta materia. Según estableció esa sentencia, al ser el «urbanismo» una competencia exclusiva de las comunidades autónomas conforme al art. 148.1.3 CE y los estatutos de autonomía, el Estado no puede legislar sobre la materia, ni siquiera con carácter supletorio (STC 61/1997, FJ 12), pudiendo tan solo regular al amparo del art. 149.1.1. CE las condiciones que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales de propiedad (art. 33 CE) y libre empresa (art. 38). Las sucesivas leyes estatales del suelo aprobadas desde entonces, invariablemente confirmadas por este tribunal (SSTC 164/2001, de 11 de julio; 141/2014, de 11 de septiembre; 143/2017, de 14 de diciembre, y 75/2018, de 5 de julio), han establecido una enumeración detallada e íntegra de las facultades y deberes urbanísticos de los propietarios y

los empresarios, sin dejar margen alguno para que las comunidades autónomas puedan completar y mucho menos desplazar esa regulación (véanse en la actualidad los arts. 7 a 19 del vigente texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).

Esta necesidad de regulación uniforme y detallada no cambia cuando la competencia del art. 149.1.1 CE se proyecta sobre los «principios rectores de la política social y económica», como es el derecho a la vivienda (art. 47). Lo demuestran las mismas SSTC 33/2014, de 27 de febrero, FJ 4, y 18/2016, de 4 de febrero, FJ 7 b), que cita la sentencia [fundamento jurídico 3 B) a) (ii)] para justificar la proyección del art. 149.1.1 CE sobre los «principios rectores».

La STC 33/2014, FJ 4, reconoció efectivamente que la competencia del art. 149.1.1 CE puede proyectarse sobre los «principios rectores» del capítulo III del título I CE (arts. 39 a 52), y no solo sobre los «derechos y deberes» constitucionales del capítulo II (arts. 14 a 38). Pero hizo esta afirmación en un contexto diferente y específico, el de la acción subvencional o spending power del Estado, un ámbito en el cual el Tribunal ha reconocido que «el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7, citada en la STC 33/2014, FJ 4). Pero este poder de gasto no implica que el Estado pueda regular cómo deben ejercerse potestades y competencias ajenas con total independencia de su financiación. Además, la STC 33/2014 terminó anulando las dos partidas presupuestarias que el Estado pretendía amparar en el art. 149.1.1 CE, en relación con los arts. 49 y 50, por ser el fin a que se destinaban esas partidas «asistencia social», de competencia autonómica (art. 148.1.20 CE). Así que el precedente tiene escaso o nulo valor a estos efectos.

La STC 18/2016 sí apreció un ejercicio legítimo de la competencia estatal del art. 149.1.1 CE, en relación con los arts. 49 y 50 CE, pero lo hizo en relación con una ley (la Ley 39/2006, de atención a la dependencia) en la que el Estado regula con minuciosidad y detalle auténticos «derechos» y «prestaciones» judicialmente exigibles por sus «titulares» (art. 5) que además financia. Así lo explica la propia STC 18/2016: «[l]a Ley 39/2006 establece un nivel mínimo de protección, definido y garantizado financieramente por la administración general del Estado en los términos del artículo 9, para lo que destina la pertinente dotación presupuestaria en la ley anual de presupuestos (art. 32.2 y disposición adicional primera)», es decir, «configura un derecho subjetivo de los beneficiarios» a acceder a las «prestaciones del sistema de atención a la dependencia [que] pueden tener naturaleza de servicios o de prestaciones económicas y se describen en los arts. 15 a 25 de la Ley 39/2006» [STC 18/2016, FJ 7 a)]. Precisamente por eso «la fijación de los criterios mínimos que deben regir el reconocimiento del derecho y la valoración de la dependencia encajan en el concepto condiciones básicas al que se refiere el art. 149.1.1 CE, por tratarse de una delimitación del marco organizativo que posibilita el ejercicio mismo del derecho» [STC 18/2016, FJ 8 b)].

A diferencia de la ley de dependencia, la ley de vivienda ni regula ni garantiza financieramente ningún «derecho subjetivo» judicialmente exigible, ni «posibilita» su «ejercicio». Regula potestades administrativas ajenas y cómo deben ejercerlas sus titulares, que son las comunidades autónomas. Por lo tanto, nada de lo dicho en esa STC 18/2016 puede servir para avalar la Ley 12/2023. De hecho, el resultado de la STC 18/2016 fue desestimar el recurso interpuesto por el Gobierno de Cataluña denunciando el exceso de detalle y la vulneración de sus competencias por la Ley 39/2006. La mayoría invierte así el sentido de la cita, que pasa de avalar regulaciones uniformes y detalladas a prohibirlas, con grave quebranto de nuestra doctrina.

#### 4. Resolución del recurso.

La proyección de las consideraciones anteriores sobre los preceptos impugnados conduce a resultados diferentes a los de la mayoría.

Esta discrepancia no afecta a la desestimación del recurso contra los arts. 15.1 e) y la disposición final cuarta, sobre la cesión obligatoria de suelo para construcción de vivienda protegida, y contra la disposición final primera que modifica la Ley de arrendamientos urbanos. En ambos casos la sentencia aplica correctamente precedentes anteriores del Tribunal (STC 141/2014 y STC 37/2022, respectivamente) que permiten al Estado acometer estas regulaciones al amparo de títulos competenciales diferentes del art. 149.1, en concreto mediante el ejercicio de sus competencias de los núms. 13 (economía) y 8 (legislación civil) del art. 149.1 CE, respectivamente. También estamos de acuerdo con la vulneración de la autonomía política y financiera de las comunidades autónomas apreciada respecto del art. 27.3, que obliga a estas a destinar sus ingresos a los fines que el Estado le impone.

Pero no podemos aceptar el encuadramiento del resto de preceptos impugnados en el art. 149.1.1 CE. A nuestro juicio, diversas circunstancias lo impiden.

a) Las definiciones de «vivienda protegida», «vivienda asequible» y «gran tenedor» del art. 3, letras f), g) y k), son inconstitucionales por las mismas razones que la sentencia aplica (correctamente) al art. 16, es decir, por su carácter supletorio en una materia de competencia autonómica (vivienda) que el Estado no puede regular supletoriamente (SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 6, y 61/1997, FJ 12). Esto es lo que hace el art. 3 que, al

igual que hace el art. 16, reconoce que las definiciones que puedan establecer las comunidades autónomas «prevalecerán» sobre las de la ley estatal.

b) El art. 18, apartados 2, 3 y 4, también regula una institución propia de las políticas de vivienda, la declaración de zonas de mercado residencial tensionado, y lo hace con carácter vinculante, es decir, sin permitir a las comunidades autónomas establecer criterios diferentes para efectuar esa declaración «a los efectos de la aplicación de las medidas específicas contempladas en esta ley» (art. 18.2). Si el Estado no puede legislar supletoriamente sobre materias de competencia autonómica como la vivienda, menos aún puede hacerlo con carácter vinculante. La clave es el encuadramiento competencial en materia de vivienda, que nadie ha cuestionado.

Siendo esto así, el art. 149.1.1 CE tampoco permite dar cobertura a esa regulación. El art. 18.2 encomienda la declaración de zona de mercado residencial tensionado a «la administración competente en materia de vivienda», es decir, a las comunidades autónomas, a las que deja libertad para efectuar (o no) esta declaración cuando concurren las circunstancias descritas en los apartados 2 c) y 3. Al tratarse de una facultad de utilización potestativa, este art. 18 no garantiza la «igualdad de todos los españoles», que es la única finalidad que legitima el empleo de este art. 149.1.1 CE.

Por último, aunque obviáramos lo anterior y aceptáramos a efectos dialécticos la posición de la mayoría, es decir, el correcto uso del art. 149.1.1 CE por parte del Estado, no se entiende cómo el art. 16 es inconstitucional y este art. 18, apartados 2, 3 y 4, mucho más minucioso y detallado, no lo es.

c) Incurrir en esta misma vulneración competencial los arts. 11.1 e) y 19.1 y 3. La sentencia anula solamente este último por su «concreción excesiva» [FJ 6 B) b)], canon que, como queda dicho más arriba, no compartimos. En realidad, los tres preceptos, que imponen a los propietarios la obligación de suministrar información, debieron ser anulados por tratarse de normas de «vivienda» de competencia exclusiva de las comunidades autónomas, tal y como resulta de nuestra doctrina, en particular de la STC 16/2021, de 28 de enero, FJ 9 d):

«[L]a competencia en materia de vivienda de la Generalitat de Cataluña (art. 137 EAC) y el derecho de acceso a la vivienda del art. 47 CE legitiman al legislador catalán para establecer el registro de viviendas vacías [...] y recabar de este modo los datos que sean necesarios para el ejercicio de la competencia y adecuados para las legítimas finalidades previstas por ella (STC 254/1993, de 20 de julio, FJ 7, con cita de otras).»

d) La regulación de los «parques públicos de vivienda» de los arts. 27 a 29 debió ser también anulada, y no solo el párrafo tercero del art. 27.1 por aplicación del impropio canon del exceso de detalle [FJ 8 B) a)].

Desde la STC 61/1997, FJ 36, hemos establecido que los patrimonios públicos de suelo son una institución urbanística que el Estado no puede regular. La Ley 12/2023 confirma este encuadramiento ya que asume que esos patrimonios deben ser «regulados específicamente por la legislación autonómica en materia de vivienda, urbanismo y ordenación del territorio» (art. 27.1). Y los «criterios orientadores» sobre su gestión y «destino» que establece en los dos artículos siguientes solo rigen «de conformidad» o «de acuerdo» con lo establecido en esa normativa reguladora, según cláusula que repiten el art. 28.1 y los tres apartados del art. 29.

En consecuencia, los arts. 27 a 29 deberían haberse declarado inconstitucionales por ser normas de «vivienda, urbanismo y ordenación del territorio» de competencia autonómica (art. 148.1.3 CE y art. 27.1 de la Ley recurrida) que el Estado no puede aprobar con carácter supletorio. Y aunque se consideren preceptos «vinculantes» o de «directa aplicación», como hace la sentencia [FJ 8 B) c) y d)], no pueden ampararse en el art. 149.1.1 CE por regular potestades administrativas, no derechos subjetivos.

e) Por último, son también normas de vivienda y de aplicación condicionada, que por tanto no garantizan la igualdad de los españoles, el derecho de los ciudadanos a solicitar la inscripción en los registros «constituidos al efecto por las administraciones públicas competentes en la materia» [art. 8 c)] y el deber general de velar por el mantenimiento y conservación del «parque público de vivienda» [art. 9 e)] que como queda dicho corresponde establecer y regular a cada comunidad autónoma (art. 27.1). Los dos preceptos, en suma, establecen garantías de instituciones que la Ley 12/2023 ni crea ni obliga a crear, sino que dependen por entero del ejercicio voluntario por las comunidades autónomas de sus competencias en materia de vivienda, de modo que además de tener carácter supletorio, no garantizan la igualdad de los españoles que exige el válido ejercicio del art. 149.1.1 CE.

#### 5. Conclusión.

En definitiva, el contenido de la Ley 12/2023 no permite considerar esta ley una regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a la vivienda (art. 149.1.1 CE, en relación con el art. 47), como ha entendido la mayoría. La posibilidad de que el art. 149.1.1 CE se proyecte sobre «principios rectores» del capítulo III del título I CE (arts. 39 a 52) y no solo sobre «derechos» constitucionales del capítulo II (arts. 14 a 38), reconocida en las SSTC 33/2014 y 16/2018, no permite convertir esa regulación de «derechos» en una regulación de potestades y políticas más propia de una norma básica en materias de competencia compartida o incluso de una ley supletoria sobre una materia de competencia exclusiva de las comunidades autónomas como es la vivienda.

La mayor parte de los preceptos de la Ley 12/2023 –salvo los antes citados art. 15.1 e) y disposiciones finales primera y cuarta– contienen normas de urbanismo y vivienda encuadrables en el art. 148.1.3 CE, y no regulan el «contenido primario del derecho», «facultades» o «posiciones jurídicas fundamentales» de los ciudadanos que «guarden una estrecha relación, directa e inmediata» con el derecho que el legislador trata de garantizar, como impone nuestra doctrina sobre el art. 149.1.1 CE que la sentencia dice aplicar.

Por tal motivo, debieron ser declarados contrarios al orden constitucional de distribución de competencias.  
Y en este sentido emitimos nuestro voto particular.

Madrid, a veintitrés de mayo de dos mil veinticuatro. Ricardo Enríquez Sancho. Enrique Arnaldo Alcubilla.  
Concepción Espejel Jorquera. César Tolosa Tribiño. Firmado y rubricado.