

LA LEY 12/2023, POR EL DERECHO A LA VIVIENDA: UNA
CUESTIÓN DE COMPETENCIAS

*THE LAW 12/2023, FOR THE RIGHT TO HOUSING: A
QUESTION OF COMPETENCES*

Rev. Boliv. de Derecho N° 40, julio 2025, ISSN: 2070-8157, pp. 14-41

Carmen
MINGORANCE
GOSÁLVEZ

ARTÍCULO RECIBIDO: 1 de junio de 2025

ARTÍCULO APROBADO: 2 de junio de 2025

RESUMEN: Tras la aprobación de la Ley 12/2023 se han interpuestos varios recursos de inconstitucionalidad. Estos recursos plantean que la cláusula de supletoriedad contemplada en el art. 149.3 de la Constitución no es una cláusula universal atributiva de competencias en favor del Estado, que operaría en el ámbito de las competencias exclusivas autonómicas, ni siquiera es una cláusula particular en los casos de competencias compartidas. Sin embargo, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado a favor de la inexistencia de extralimitación de competencias del Estado al dictar la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda. Esencialmente argumenta que, a pesar de tratarse de que la vivienda, el urbanismo y ordenación del territorio competencias exclusivas de las CC.AA., al haber sido asumidas así en sus respectivos Estatutos de Autonomía, ha de admitirse que el Estado puede intervenir en estas materias al albur de títulos competenciales transversales, pues la materia vivienda, como la concerniente al urbanismo y a la ordenación del territorio, tienen una serie de implicaciones en esferas diversas en las que aquellos pueden tener su razón de ser y adquirir así virtualidad y que son los previstos en el art. 149.1.1ª y 149.1.13ª; a ellos debe añadirse el correspondiente a la materia legislación civil del art. 149.1.8ª.

PALABRAS CLAVE: Vivienda; competencias; Constitución española; cláusula de supletoriedad.

ABSTRACT: After the approval of Law 12/2023, several appeals of unconstitutionality have been filed. These appeals argue that the supplementary clause contemplated in Article 149.3 of the Constitution is not a universal clause conferring powers in favor of the State, which would operate within the scope of the exclusive powers of the Autonomous Communities, nor is it even a particular clause in cases of shared powers. However, the Constitutional Court has ruled in favor of the non-existence of an excess of competences of the State in the enactment of Law 12/2023, for the right to housing. Essentially, it argues that, despite the fact that housing, urban planning and land use planning are exclusive competences of the Autonomous Communities, having been assumed in their respective Statutes of Autonomy, it must be admitted that the State can intervene in these matters at the whim of transversal competences, since housing, like urban and regional planning, have a series of implications in various spheres in which they can have their *raison d'être* and thus acquire virtuality and which are those provided for in articles 149.1.1ª and 149.1.13ª; to these should be added that corresponding to the matter of civil legislation in article 149.1.8ª.

KEY WORDS: Housing; competences; Spanish Constitution; supplementary clause.

SUMARIO.- I. LA LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA.- II. LA DISTRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.- 1. Distribución competencial constitucional.- 2. Distribución competencial constitucional en materia de vivienda, urbanismo y ordenación del territorio.- 3. Postura del Tribunal Constitucional en las Sentencias 79/24 y 26/25.- III. ANÁLISIS DE FONDO. POSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.- 1. Artículos declarados inconstitucionales.- A) *Artículos referidos a la vivienda protegida (arts. 16.1, 16.2 y DT Primera).*- B) *Artículo referido a la colaboración de los grandes tenedores (art. 19.3.2°).*- C) *Preceptos relativos a parques públicos de vivienda (arts. 27.1 y 27.3).*- D) *Modificación de diversos artículos de la LEC (DF Quinta).*- 2. Artículos objeto de recurso, declarados constitucionales.- IV. CONCLUSIONES.

I. LA LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA.

El día 24 de mayo de 2023 el Congreso de los Diputados aprobó la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda¹. En el primer párrafo de su Exposición de Motivos dice:

“La Constitución española (CE) reconoce, en su artículo 47, el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada e impone seguidamente a los poderes públicos el deber de promover las condiciones necesarias que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales y de establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el referido derecho. Todo ello como proyección de su artículo 9.2, lo que explica su ubicación sistemática en el capítulo III del título I de la norma fundamental, referido a los principios rectores de la política social y económica”. Es decir, el objetivo de la Ley pretende ser el desarrollo de un derecho reconocido en la Constitución Española².

El CIS del mes de abril de 2025 vuelve a poner de manifiesto que la vivienda sigue siendo la principal preocupación para los españoles, muy por delante de

1 Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, BOE núm. 124, de 25/05/2023.

2 Según su art. 1 esta Ley tiene por objeto regular, “en el ámbito de competencias del Estado, las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con la vivienda y, en particular, el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y al disfrute de la misma en condiciones asequibles, atendiendo al cumplimiento de lo dispuesto en los instrumentos internacionales ratificados por España y respetando en todo caso las competencias de las comunidades autónomas y, específicamente, las que tienen atribuidas en materia de vivienda” (apartado 1). Asimismo, y para “asegurar el ejercicio del derecho a la vivienda”, regula “el contenido básico del derecho de propiedad de la vivienda en relación con su función social, que incluye el deber de destinar la misma al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, en el marco de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, así como de mantener, conservar y rehabilitar la vivienda, atribuyendo a los poderes públicos la función de asegurar su adecuado cumplimiento, en el ámbito de sus respectivas competencias, a través de la aplicación de las medidas que legalmente procedan” (apartado 2). Finalmente, proclama el artículo 1 como objeto de la ley, “reforzar la protección del acceso a información completa, objetiva, veraz, clara, comprensible y accesible, en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda” (apartado 3).

temas tan importantes como la crisis económica o el paro³. Por lo tanto, no es de extrañar que esta Ley no haya pasado desapercibida y se haya colocado rápidamente en el centro del foco político, mediático y judicial. La aprobación de esta Ley por el Estado central provocó ciertas dudas de constitucionalidad, tanto por motivos competenciales como materiales.

Efectivamente, son varias las CC.AA. que desde el primer momento anunciaron la interposición de recursos de inconstitucionalidad sobre la misma⁴, en concreto: la Comunidad Autónoma de Andalucía, Baleares, Madrid, País Vasco, Cataluña y Galicia⁵. Del mismo modo, también presentaron recurso más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Popular en Congreso de los Diputados⁶, y más de 50 diputados del Parlamento de Cataluña⁷.

Como consecuencia de estos recursos, nuestro Tribunal Constitucional se ha pronunciado, en este momento, en dos ocasiones sobre la constitucionalidad de la Ley. La primera de ellas, en la STC 79/24, de 21 de mayo, para atender los requerimientos de la Junta de Andalucía; la segunda, en la STC 26/25, de 29 de

3 Centro de Investigaciones Sociológicas, Estudio nº 3505. Barómetro de abril 2025. ¿Cuál es, a su juicio, el principal problema que existe actualmente en España? Respuesta: la vivienda 13,8%.

4 El art. 162.1 de la Constitución española establece: “Están legitimados: a) Para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas”. De este modo, habilita para la interposición del recurso a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, el art. 32.2 de la LOTC refiere tal legitimación al ejercicio del recurso contra las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado “que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía”. Es expresión que podría ser entendida en el sentido de que los Consejos de Gobierno autonómicos únicamente están facultados para interponer el recurso de inconstitucionalidad cuando la Ley, o el acto o disposición con fuerza de ley de que se trate, viole o menoscabe competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en virtud de sus Estatutos, y únicamente al objeto de reivindicar la competencia que, presuntamente, haya sido desconocida por el Estado. Sin embargo, tal interpretación implicaría una restricción injustificada de la legitimación reconocida genéricamente en el art. 162.1.a) de la Constitución, por lo que no puede ser admitida.

Como recuerda el Tribunal Constitucional en su sentencia 247/2007, de 12 diciembre (FJ 2), citando la doctrina sentada en la STC 48/2003, de 12 de marzo, la progresiva flexibilización del criterio inicialmente sostenido por el Tribunal Constitucional al interpretar el art. 32.2 de la LOTC, llega hasta el extremo de que actualmente los condicionamientos materiales a la legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar leyes del Estado constituyen una verdadera excepción. A este respecto, la STC 48/2003 (FJ 1), remitiéndose a la STC 199/1987, de 16 de diciembre (FJ 1), deja claro que “la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico y, en este sentido, (...) se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente”.

5 Recurso de inconstitucionalidad nº 5491/2023, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Recurso de inconstitucionalidad nº 5516/2023, promovido por el Consejo de Gobierno de las Illes Balears. Admitido a trámite por providencia de 26 de septiembre de 2023. Recurso de inconstitucionalidad nº 5518/2023, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid. Admitido a trámite por providencia de 26 de septiembre de 2023. Recurso de inconstitucionalidad nº 1301/2024, promovido por el Consejo de Gobierno Vasco. Admitido a trámite por providencia de 12 de marzo de 2024. Recurso de inconstitucionalidad nº 1278/2024, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Admitido a trámite por providencia de 9 de abril de 2024. Recurso de inconstitucionalidad nº 1306/2024, promovido por la Xunta de Galicia. Admitido a trámite por providencia de 9 de abril de 2024.

6 Recurso de inconstitucionalidad nº 5514/2023, promovido por ciento setenta y tres diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados.

7 Recurso de inconstitucionalidad nº 5580/2023, promovido por el Parlamento de Cataluña. Admitido a trámite por providencia de 26 de septiembre de 2023.

enero, ante el recurso promovido por diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados⁸.

A lo largo de este trabajo vamos a tratar de exponer cuáles han sido los principales motivos alegados en los distintos recursos y cuál la respuesta a cada uno de ellos. En todos los recursos se plantea la inconstitucionalidad por dos motivos fundamentales, de un lado, la falta de competencia del Estado para legislar sobre materia de vivienda y, de otro, diversas cuestiones de fondo. Por ello, la estructura va a seguir este mismo orden, analizando en primer lugar la posible vulneración de la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; para continuar haciendo una revisión de los distintos artículos objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional.

II. LA DISTRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Para analizar el problema de la distribución constitucional de competencias tenemos que partir, aunque resulte obvio, del reparto establecido en los arts. 148 y 149 del texto constitucional: el primero enumera las competencias que las Comunidades Autónomas pueden asumir en sus respectivos Estatutos de Autonomía, mientras que el segundo define las competencias exclusivas del Estado⁹. El art. 149 determina las competencias exclusivas del Estado que, en principio no podrán pertenecer a las CCAA, a menos que se utilice la técnica de las Leyes Orgánicas de transferencia y delegación previstas en el art. 150.2 CE¹⁰.

I. Distribución competencial constitucional.

El sistema competencial articulado por la CE se encuadra dentro del llamado sistema de doble lista, o sistema germánico, en el que la norma constitucional detalla en dos listas, por un lado, las competencias exclusivas del Estado y, por otro, aquellas que podrán corresponder a los entes descentralizados¹¹. Ahora bien, una lectura atenta de ambos preceptos nos permite observar en realidad un sistema de triple lista con rasgos peculiares¹², a saber, en primer lugar, competencias exclusivas del Estado (**ex** art. 149 CE), competencias que pueden ser asumidas

8 BOE núm. 152, de 24 de junio de 2024 y BOE núm. 51, de 28 de febrero de 2025, respectivamente.

9 Art. 148.I CE: "Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: (...)". Art.149.I CE: "El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...)".

10 Art. 150.2 CE: "El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado".

11 A diferencia de aquellos que enumeran las competencias exclusivas del Estado, correspondiendo las demás a los entes, EE. UU., o enumera las competencias de los entes, atribuyendo las restantes al estado, Canadá

12 GARRIDO MAYOL, V.: "Sinopsis artículo 149", Portal de la Constitución, agosto 2006.

por CC.AA. **ex** art. 148, en segundo lugar y, por último, como tercera lista, las demás competencias en cuanto a materias no mencionadas expresamente como exclusivas del Estado o que puedan ser asumida por las CC.AA.

Establece el párrafo tercero del art. 149 CE: “Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”. Podemos decir que los Estatutos son las normas llamadas para fijar las competencias de las distintas CC.AA.¹³.

Como puede observarse, son varias las técnicas e instrumentos que la norma arbitra para salvar hipotéticos conflictos competenciales y de ordenación entre el Estado y las Comunidades, cláusula residual¹⁴, cláusula de prevalencia¹⁵ y cláusula de supletoriedad. Centrándonos en esta última, la cláusula de supletoriedad, que viene a señalar la vigencia del Derecho estatal ante un vacío normativo por parte de las Comunidades Autónomas. Así, las Comunidad autónomas podrán asumir las competencias en las materias previstas en el art. 148.I de la Constitución y las que, *sensu contrario*, les permite el art. 149.I de la misma (arts. 148.2 y 149.3 de la Constitución), y al Estado corresponde la competencia sobre las materias previstas en el art. 149.I (y también el apartado 2, relativo a la competencia concurrente en materia de cultura) y aquellas que no se hayan asumido por las Comunidades Autónomas conforme a lo expuesto (art. 149.3 de la Constitución).

Ese es sumariamente expuesto, el sistema de reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas diseñado por nuestra Constitución, sin que, como el Tribunal Constitucional declaró ya en la Sentencia 147/1991, de 4 de julio, la cláusula de supletoriedad sea título competencial, de modo que “para que el Estado pueda dictar normas jurídicas que regulen una materia determinada no basta con que ostente un título que le atribuya cualesquiera competencias en esa

13 Así lo entendió la STC 76/1983, de 5 de agosto al señalar “Por lo que se refiere a la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo que determina el art. 147.2, d), de la Constitución, son los Estatutos de Autonomía las normas llamadas a fijar «las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución», articulándose así el sistema competencial mediante la Constitución y los Estatutos, en los que éstos ocupan una posición jerárquicamente subordinada a aquélla” (FJ3º).

14 La cláusula residual, opera a favor del Estado al señalar que las competencias no atribuidas a las CC.AA., vía estatutaria o vía Ley Orgánica de transferencia, corresponderán al Estado.

15 Que no de supremacía, según la cual las normas estatales prevalecen en caso de conflicto sobre las de las Comunidades Autónomas, si bien cuando no se trate de competencias atribuidas en exclusiva a estas últimas.

materia, sino que debe poder invocar aquel título específico que le habilite en concreto para establecer la reglamentación de que se trate”¹⁶.

Por ello, cuando se impugna una ley estatal por vulneración del sistema constitucional de distribución de competencias, lo primero que el Tribunal Constitucional debe determinar es “si el legislador estatal ha rebasado o no el ámbito de las competencias que la Constitución le confiere”, por lo que “resulta obligado dar respuesta al problema previo del título o títulos competenciales en que pueda fundamentarse la Ley que se impugna, ya que, en caso de resultar inexistentes, no cabría otra conclusión que la declaración de inconstitucionalidad de la Ley considerada en su conjunto o globalidad, (...) sin necesidad de examinar ya individualizadamente cada una de su previsiones”¹⁷.

En definitiva, es la titularidad de la competencia y no su ejercicio lo que se dilucida en el bloque de constitucionalidad; lo que significa que el Estado no puede dictar disposiciones sobre materias respecto de las que carece de competencia, con el pretexto de que la Comunidad no ha ejercido las competencias de las que sea titular.

La cláusula de supletoriedad no es una cláusula atributiva de competencias, en virtud de la cual pueda inferirse que el Estado tiene competencia para dictar normas en todo tipo de materias o, lo que es lo mismo, que tiene una competencia universal en todas las materias o en las que considere oportunas, de tal suerte que sus normas en algunos casos se apliquen de forma supletoria -en los casos en los que una determinada C.A. haya dictado alguna norma en ejercicio de sus competencias- y directamente en los demás.

Tal es la doctrina consolidada en la jurisprudencia constitucional, marcada por las emblemáticas Sentencias 118/1996 y 61/1997¹⁸. Pero esto no era una cuestión pacífica. La interpretación que sobre esta cláusula ha realizado el Tribunal Constitucional ha experimentado una notable evolución. En sus primeras resoluciones la doctrina del Tribunal Constitucional era más matizada, pudiendo hallarse dos líneas bien diferenciadas. Los primeros pronunciamientos sobre la cláusula de la supletoriedad partieron de su configuración a modo de título competencial, de forma que el Estado podía regular materias de exclusiva competencia autonómica con el único fin de servir de Derecho supletorio¹⁹. En estos pronunciamientos el Tribunal Constitucional no observa invasión competencial ni, por tanto, la invalidez del Derecho estatal, salvo que pretendiera

16 STC 118/1996, de 27 de junio. FJ 6.

17 STC 15/1989, de 26 de enero. FJ 1.

18 STC 61/1997, de 20 de marzo.

19 Así, las SSTC 86/1982, de 23 de diciembre, FJ núm. 5, 76/1983, de 5 de agosto, FJ núm. 4 y 49/1984, de 5 de abril, FJ núm. 2).

una aplicación incondicionada de éste en alguna Comunidad Autónoma con competencia exclusiva al respecto²⁰. Progresivamente, sin embargo, el Tribunal Constitucional fue cambiando su criterio²¹. Así, las Sentencias 15/1989 y 103/1989, avanzaron que la regla de supletoriedad del Derecho estatal del art. 149.3 CE, no constituye una cláusula universal atributiva de competencias para legislar sobre cualesquiera materias a favor del Estado, aunque admitían que éste dictare normativa supletoria si tenía algún título especial para ello o si las Comunidades no habían asumido homogéneamente una materia. Sólo a partir de las Sentencias 118/1996 y 61/1997, el Tribunal parece desechar definitivamente la cláusula de supletoriedad como regla atributiva de competencias al entender que el Estado debe invocar el título específico que le habilite para dictar Derecho supletorio para ejercer una determinada competencia.

Partiendo de esta base jurisprudencial, la STC 118/1996²², se planteaba dos importantes cuestiones: aclarar si el Estado, careciendo de competencias específicas, puede dictar normas que valgan como Derecho supletorio y, la segunda, la de fundamentar si el legislador estatal está facultado para declarar supletorias las normas que dicte. A este respecto la referida sentencia es taxativa: “El Estado no puede dictar normas con eficacia meramente supletoria en materias sobre las cuales carece de todo título competencial; el legislador estatal no puede apoyarse en la regla de la supletoriedad para dictar tales normas, por no constituir una cláusula atributiva de competencia... cualquiera norma precisa el Estado de un título competencial específico que las justifique, y la supletoriedad no lo es”²³.

Por esta razón, la STC 118/1996 concluye que, en las materias en las que todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias normativas, el Estado no puede dictar una norma aplicable supletoriamente, salvo que lo justifique en un título competencial propio: “En resumen, el hecho de que el legislador estatal disponga la aplicabilidad de sus normas a las CC.AA. sólo es constitucionalmente legítimo allí donde se halla habilitado por un título competencial específico, que le permita disponer tal cosa; pero donde carece de él no puede atribuírselo con base a la supletoriedad, pues, como hemos visto, la determinación de si ha de producirse o no la aplicación supletoria del Derecho estatal no le corresponde a él” (FJ 8). Y concluye que “tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, excediendo el tenor de los títulos que se las atribuyen y penetrando en el ámbito reservado por la Constitución y los Estatutos a las Comunidades Autónomas, producir normas jurídicas, meramente supletorias, pues tales normas, no constituyendo la cláusula de supletoriedad título

20 SSTC 85/1983, de 25 de octubre, FJ núm. 3, y 179/1985, de 19 de diciembre, FJ núm. 1.

21 SSTC 53/1988, de 24 de marzo, FJ núm. 1; 227/1988, de 29 de noviembre, FFJJ núms. 32 y 33; 13/1989, de 26 de enero, FJ núm. 3; 15/1989, de 26 de enero, FJ núm. 1, y 103/1989, de 8 de junio, FJ núm. 4.a.

22 Y antes de ella, las SSTC 147/1991, de 4 de julio, FJ núm. 7; 155/1993, de 6 de mayo, FJ núm. 1.

23 STC 118/1996, FJ 6.

competencial alguno, representan una vulneración del orden constitucional de competencias”.

De esta forma el Tribunal Constitucional da salida a la segunda cuestión que se había planteado y niega al Estado la facultad de declarar de aplicación supletoria a las normas que dicte. Lo único que autorizaría la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 de la Constitución sería a aplicar, que no producir, el Derecho estatal cuando el ordenamiento autonómico presente alguna laguna que no pueda ser llenada conforme a su propia normativa²⁴.

En síntesis, a medida que las Comunidades Autónomas han ido asumiendo competencias, el Estado ha ido perdiendo, a su vez, capacidad normativa sobre éstas y, con ello, la posibilidad incluso de renovar la regulación preexistente, de manera que tal Derecho estatal queda, en consecuencia, petrificado puesto que la inconstitucionalidad de los preceptos supletorios por falta de competencia del legislador estatal llega incluso a proyectarse y alcanza a la capacidad de derogación de su propia legislación pues, a juicio del Tribunal Constitucional, la supletoriedad tampoco juega en sentido negativo: “es decir, tampoco puede ser un título que le permita al Estado derogar el que era su propio derecho, en este caso sobre urbanismo, pero que ya ha dejado de serlo o, más exactamente, que ya no se encuentra a su disposición, ya sea para alterarlo (aun con eficacia supletoria) o para derogarlo. De otro modo si el legislador estatal suprimiese, mediante su derogación, el derecho sobre una materia cuya competencia ya no es suya, sino de las Comunidades Autónomas, vendría a quebrantar una de las finalidades básicas de la cláusula de supletoriedad cual es la de que, con la constitución de los órganos de poder de las Comunidades Autónomas, y su correspondiente asunción de competencias normativas, no se origine un vacío parcial del ordenamiento, permitiendo y prescribiendo, con este propósito, la aplicación supletoria potencialmente indefinida del ordenamiento estatal”²⁵.

Por lo tanto, es el Derecho que dicte el Estado en ejercicio de sus competencias el que tendrá carácter supletorio, sin que esta supletoriedad previsible legitime por sí sola su acción legislativa. Ni siquiera a falta de otro título, para derogar, modificar o complementar el Derecho estatal preexistente a la reasignación estatutaria de competencias, aunque quede por ello petrificado.

24 Esta idea se repite en la STC 61/1997: “Dado que a partir de los artículos 148 y 149 CE, todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas, la competencia exclusiva sobre la materia urbanismo, es evidente que el Estado no puede dictar normas supletorias al carecer de título competencial específico que así lo legitime, sin que, por otra parte, el hecho de ostentar otros títulos competenciales susceptibles de incidir sobre la materia pueda justificar la invocación de la cláusula de supletoriedad del artículo 149. 3 *in fine* CE” (FJ 12.b).

25 FJ 12.

De este modo, el alcance de la cláusula de supletoriedad queda relegado al momento de aplicación del Derecho, no al tiempo de su producción que ha de tener lugar de acuerdo con las reglas materiales de distribución competencial. Cuando el Estado pueda legislar en materias de competencia autonómica, no será en virtud del general principio de supletoriedad, sino por efecto de las concretas reglas de delimitación competencial que le atribuyan específicamente alguna competencia, plena o compartida. En tal línea, la STC 147/1991 ya había iniciado una doctrina fundamental, seguida después por otras posteriores, y es que son nulas por vicio de incompetencia las normas que el Estado dicte con el único propósito de crear Derecho supletorio del de las Comunidades Autónomas en materias que sean de la exclusiva competencia de éstas. Y así, las SSTC 118/1996 y 61/1997 determinaron de forma taxativa y sin excepción que la regla de supletoriedad del Derecho estatal no constituye una cláusula universal atributiva de competencias a favor del Estado para legislar sobre cualesquiera materias puesto que no es una norma competencial sino meramente ordenadora de la aplicación de las normas en el Estado compuesto configurado por la CE. En consecuencia, el art. 149.3 CE no atribuye al Estado competencia alguna²⁶.

De esta jurisprudencia y de la doctrina constitucional cabe inferir que la supletoriedad es una técnica de aplicación del Derecho para la integración del ordenamiento jurídico, en tanto que la supletoriedad es de ordenamientos, no de leyes y que no es posible acudir a la supletoriedad si todas las Comunidades Autónomas tienen atribuido el mismo título competencial de forma exclusiva. Ello obliga, antes de aplicar supletoriamente una norma estatal, comprobar si se está en presencia de una laguna (que no es una ausencia de regulación) o de un deliberado vacío de regulación en el ordenamiento autonómico. En caso de laguna cabría acudir a la norma supletoria para superar la situación de conflicto generado por la carencia de regla aplicable siempre y cuando no sea posible resolverlo a través de las técnicas de autointegración del ordenamiento autonómico y siempre haciéndolo con absoluto respeto y adecuación a los principios propios del Derecho autonómico²⁷, puesto que cada Comunidad Autónoma forma un verdadero, completo y pleno ordenamiento jurídico y, como tal, no sólo no necesita ser asistido por el Derecho estatal en régimen de permanente suplencia sino que tiene capacidad autointegradora. Quiere con ello indicarse que si el ordenamiento

26 Por su parte, la STC 195/1998 se mantiene en esa línea doctrinal, aunque permite como excepción que el aplicador del Derecho autonómico pueda decidir evitar un vacío normativo en tal ordenamiento autonómico mediante la aplicación de una norma estatal de la que el Estado no tiene competencia alguna, si bien con carácter provisional en tanto la comunidad no ejerza efectivamente sus competencias. Por su parte, la STC 68/2021 reitera la doctrina marcada por las citadas sentencias 118/1996 y 61/1997 afirmando que en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas tampoco puede, excediendo el tenor de los títulos que se las atribuyen y penetrando en el ámbito reservado por la Constitución y los estatutos a las comunidades autónomas, producir normas jurídicas meramente supletorias, pues tales normas, al invocar el amparo de una cláusula como la de supletoriedad que, por no ser título competencial, no puede dársele, constituyen una vulneración del orden constitucional de competencias.

27 STC 68/2021, de 18 de marzo de 2021, FJ 9.

autonómico no abarca jurídicamente todo aquello que requiere regulación deberá acudir a mecanismos de interpretación e integración del ordenamiento jurídico capaces de dar solución jurídica concreta.

Pero entiendo que todo esto ya lo sabía el legislador cuando aprobó la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda: si analizamos la Exposición de Motivos de la propia norma podemos apreciar que, conocedora de su falta de competencia directa, justifica su actuación resaltando la importancia de la vivienda y su influencia directa en la política económica, siendo la planificación general de la actividad económica una competencia del Estado: “La vivienda resulta ser, así, un bien esencial de rango constitucional que presenta múltiples dimensiones. Desde esta perspectiva, el propio Tribunal Constitucional ha reiterado que no constituye un título competencial autónomo, sino que 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 clara consecuencia de las distintas dimensiones constitucionales que presenta la vivienda”²⁸.

2. Distribución competencial constitucional en materia de vivienda, urbanismo y ordenación del territorio.

Realizada una introducción sobre la cláusula de supletoriedad, no es necesario reproducir de forma extensa y general la doctrina constitucional respecto a los títulos competenciales de vivienda, urbanismo y ordenación del territorio sin conexión alguna con los preceptos, pues ello solo puede servir para fundamentar tanto la constitucionalidad como la inconstitucionalidad de un precepto. Basta con dejar constancia, en primer lugar, que conforme al art. 148.I.3ª de la Constitución, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda” y que, dada la ausencia de específica mención a tales materias en el art. 149.I de la Constitución, tal asunción puede serlo a título exclusivo.

De ahí que, por lo que se refiere a la vivienda, la doctrina constitucional ponga de manifiesto que, la competencia autonómica faculta a las Comunidades Autónomas “para desarrollar una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política”²⁹.

28 Y continúa: “La vivienda constituye, ante todo, un pilar central del bienestar social en cuanto lugar de desarrollo de la vida privada y familiar; y centro de todas las políticas urbanas. Pero también, desde el punto de vista de su soporte físico, es un bien que acota un sector económico dedicado a su producción, puesta en el mercado y su gestión. De hecho, en el conjunto de la edificación urbana, la vivienda ocupa el 80% del espacio construido y, como tal, es un factor determinante de la estructuración espacial”.

29 STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2.

Respecto a la ordenación del territorio, esta competencia “tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial”³⁰ y está constituida esencialmente “por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo”³¹.

Y, finalmente, en cuanto al título competencial urbanismo, señalemos que “alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico se traduce en la «ordenación urbanística», como objetivo normativo de las Leyes urbanísticas”³², “permite a las Comunidades Autónomas fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad, y servirse para ello de las técnicas jurídicas que considere más adecuadas”³³.

Las CC.AA. que han interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 12/2023 tienen recogida en sus respectivos Estatutos la competencia exclusiva respecto de las tres materias referidas³⁴. Si las CC.AA. ostentan competencia exclusiva en materia de vivienda, esto supone que a ellas le corresponde diseñar e implementar una política propia en materia de vivienda y qué sea una política propia en materia de vivienda adquiere así relevancia escrutadora.

Una política en materia de vivienda concierne al conjunto de medidas adoptadas para facilitar el acceso a la vivienda, entre otras: la definición y regulación de las llamadas “viviendas protegidas” o “viviendas sociales” o de cualquier otro cuyo contenido sea similar o persiga un fin idéntico o similar; y del “derecho a la vivienda”, así como actividades de promoción (para la rehabilitación y conservación del parque de viviendas, por ejemplo) y fomento (otorgamiento de ayudas, subsidio de préstamos para facilitar el acceso a la vivienda de los jóvenes o colectivos con especial dificultad para tal acceso), medidas fiscales y, por supuesto, ordenación urbanística; todo ello como concreción de la actuación de los poderes públicos en orden al desarrollo del principio rector (que no derecho constitucional -art. 53.3 de la Constitución-) contenido en el art. 47 de la Constitución, conforme al cual

30 SSTC 77/1984, de 3 de julio, FJ 2; 149/1991, de 4 de julio FJ 1 B, y 149/1998, de 2 de julio, FJ 3.

31 SSTC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 3; 28/1997, de 13 de febrero, FJ 5; en parecidos términos, STC 306/2000, de 12 de diciembre, FJ 5.

32 STC 61/1997, FJ 6.a

33 STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 4.

34 Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, art. 137; Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía del País Vasco, art. 10.31ª; Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de las Illes Balears, art. 30.3ª; Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, modificada por las Leyes Orgánicas 2/1991, 10/1994, 5/1998 y por la Ley 30/2002, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, art. 26.1.4ª; Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, modificada por la Ley 18/2002, del Estatuto de Autonomía de Galicia, art. 27; Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, art. 56.1 y 56.3.

“los poderes públicos [competentes, obviamente] promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho [a disfrutar de una vivienda digna y adecuada], regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”.

3. Postura del Tribunal Constitucional en las Sentencias 79/24 y 26/25.

Frente a esta argumentación que acabamos de recoger que constituye el auténtico *Leit Motiv* de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos alegando la falta de competencia del Estado para regular la materia, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado a favor de la inexistencia de extralimitación de competencias, en las SSTC 79/24 y 26/25.

Esencialmente argumenta que, a pesar de tratarse de competencias exclusivas, ha de admitirse que el Estado puede intervenir en estas materias al albur de los ya manidos títulos competenciales transversales referidos, pues la materia vivienda, como la concerniente al urbanismo y a la ordenación del territorio, tienen una serie de implicaciones en esferas diversas en las que aquellos pueden tener su razón de ser y adquirir así virtualidad, y que son los previstos en el art. 149.1.1ª y 149.1.13ª (recogidos en el apartado I de la disposición final séptima de la Ley 12/2023); a ellos debe añadirse el correspondiente a la materia legislación civil del art. 149.1.8ª, en el que llamativamente pretende ampararse parte de la regulación contenida en la Ley (apartado 2.a) de la disposición final séptima, de la misma).

A) Respecto a la competencia **ex** art. 149.1.1ª de la Constitución (“la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus deberes constitucionales”) considera la STC 79/24 que debe orientarse 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). Dice la referida Sentencia que, de ello no cabría concluir sino que el Estado podría regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de trato -asimismo básica o esencial- de todos los españoles en el ejercicio (y en el contenido) de sus derechos de propiedad, de modo que el hecho de que las Comunidades Autónomas ostenten competencias sobre la concreción de la función social de la propiedad privada de la vivienda, como legisladores sectoriales de la materia (...) no puede impedir que el Estado ejerza también su competencia, **ex** art. 149.1.1 CE³⁵.

35 Y señala que, si bien para el ámbito de la vivienda, hasta ahora no lo había hecho, sí ha ejercido su competencia 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”.

Considera también que incide sobre el art. 47 CE (“todos españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”) pues, aunque este artículo 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 competenciales³⁶.

Por último, respecto al alcance de las “condiciones básicas”, señala el TC 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”³⁷.

En definitiva, entiende la STC 79/2024 que “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) En cuanto al título transversal contemplado en el art. 149.1.13^a (“bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”) refiere el TC que ya la STC 152/1988 puso de manifiesto que la competencia autonómica en materia de vivienda “se halla limitada por las competencias del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y sobre las bases de la ordenación del crédito” (FJ 2), pues esa competencia “responde al principio de unidad económica y abarca las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de medidas precisas para garantizar la realización de los mismos con la finalidad de evitar contradicciones o reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema” (SSTC 70/1997, de 10 de abril, FJ 5; y 13/2007, FJ 6)³⁸.

36 Reconoce la STC 79/24 que el argumento de 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)”.

37 Cita la STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 a) cuando señala que “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”.

38 La competencia estatal ex art. 149.1.13 es una “regla de carácter transversal en el orden económico que responde a la “necesaria coherencia de la política económica” y que “exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dichos objetivos y evite

C) Por lo que se refiere a la competencia prevista en el art. 149.I.8ª (“legislación civil”³⁹), señala el TC que es preciso atender a las instituciones reguladas más que a las técnicas utilizadas para ello y, 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.I.8 CE (STC 16/2018, de 22 de febrero, FJ 8 b)”.

Por otro lado, considera que hay que tener en cuenta que el art. 149.I.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 buena fe en las relaciones económicas, la seguridad del tráfico jurídico o si el tipo contractual se ajusta al esquema establecido en la norma estatal⁴⁰.

En definitiva, en cuanto al orden constitucional de distribución de competencias, la STC 79/24 considera que, en base a estos títulos competenciales transversales, el Estado tiene legitimación para legislar en materia de vivienda. Y, por su parte, la STC 26/25 no hace sino desestimar la impugnación correspondiente relativa al exceso competencial, remitiéndose a la doctrina sentada por la citada STC 79/2024.

III. ANÁLISIS DE FONDO. POSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

Procederemos a continuación a un acercamiento particularizado a cada artículo y disposición objeto del recurso, distinguiendo aquellos que el TC ha declarado inconstitucionales de aquellos otros que no ha considerado de tal modo.

I. Artículos declarados inconstitucionales.

A) *Artículos referidos a la vivienda protegida (arts. 16.1, 16.2 y DT Primera).*

que, dada la interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio, se produzcan resultados disfuncionales y disgregadores”.

39 Art. 149.I: “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 8ª. Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial”.

40 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.

El art. 16 en su apartado 1 de la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda establecía que la vivienda protegida se regirá por los principios que relaciona, “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”.

El precepto reconoce la competencia autonómica -y esta es exclusiva-. Esa “prevalencia” no tiene por qué significar exclusión de las condiciones y requisitos fijados por la norma estatal, en la medida en que pueda no haber contradicción, sirviendo así la normativa que se cuestiona, bien como disposición supletoria, bien como complemento de la autonómica, coparticipando en el ejercicio de una competencia que es exclusiva autonómica y conformando, en definitiva, la política autonómica en materia de vivienda.

Eso es lo que lleva a su inconstitucionalidad, como también la de su apartado 2⁴¹, por más que se limite a establecer una posibilidad, cual es que las Administraciones competentes puedan arbitrar los mecanismos necesarios para alcanzar las condiciones previstas en el apartado 1 pues, aunque no imponga actuación alguna la misma resulta indispensable para llevar a efecto las condiciones y requisitos del apartado 1.

Por tal razón, también la Disposición Transitoria Primera ha resultado igualmente declarada inconstitucional, dado que imponía no solo la normativa a aplicar en materia de viviendas sometidas a un régimen de protección pública, lo que corresponde a la Comunidad competente al respecto, sino la aplicación de la Ley 12/2023, además de la normativa autonómica, en el caso de las viviendas de un parque público de vivienda al prescribir lo siguiente: “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”.

La STC ha declarado la inconstitucionalidad de los arts. 16.1 y 16.2 así como de la DT Primera, por entender que establecen un régimen supletorio en materia de vivienda protegida sin tener título competencial, invadiendo así la competencia autonómica exclusiva.

B) Artículo referido a la colaboración de los grandes tenedores (art. 19.3.2º).

41 El art. 16 párrafo 2º señalaba: “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”.

Impone el art. 19 de la Ley 12/2023 la obligación de los grandes tenedores en zonas de mercado residencial tensionado de colaborar con las Administraciones públicas y de suministrar información. No obstante, parte del párrafo 3° establecía de forma excesiva la información requerida⁴².

Entiende el Tribunal Constitución en la referida Sentencia 79/24 que 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) “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 ello, 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) Preceptos relativos a parques públicos de vivienda (arts. 27.1 y 27.3).

El art. 27.1 de la Ley 12/2023 establecía qué viviendas “al menos” deben integrar los parques públicos de vivienda⁴³. Por su parte, el apartado 3, imponía el destino

42 Art. 19.3 establecía: “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”. Únicamente se mantiene la primera parte del mismo, anulando los datos que debiera contener la información.

43 La parte anulada del art. 27.1 establecía: “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.

de los ingresos procedentes de las sanciones por incumplimiento de la función social de la propiedad y de la gestión y enajenación de bienes patrimoniales que formen parte del parque público de viviendas⁴⁴.

La STC, sin enjuiciar la conveniencia o idoneidad de que esos tipos de viviendas se integren en los parques públicos de vivienda, considera que “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”⁴⁵. Su carácter taxativo, al establecer unos mínimos sin excepciones, excluye toda consideración como Derecho supletorio y exime por tanto de entrar en ese aspecto.

Por su parte, el art. 27.3, que afectaba 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 éstos, no se limita a la regulación del destino de estos bienes como una materia de competencia estatal ejercida al amparo del art. 149.1.13 CE, sino que “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”⁴⁶. Por tanto, el art. 27.3 es también declarado inconstitucional.

Es inconstitucional por establecer un listado taxativo de tipos de vivienda que se integran en los parques públicos, afectando imperativamente determinados ingresos de las Administraciones públicas. Por tanto, el párrafo tercero del apartado 1 y el apartado 3 del art. 27 son inconstitucionales por implicar una

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”.

44 Señalaba el art. 27.3: “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”.

45 Apoya su razonamiento en que no 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 y es una medida que tampoco tiene una dimensión económica, lo que lleva a descartar igualmente la aplicabilidad del art. 149.1.13 CE

46 En este sentido, afirma el TC 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)”.

intromisión ilegítima en la política propia en materia de vivienda que supone la competencia exclusiva autónoma prevista en el art. 156.I.

D) Modificación de diversos artículos de la LEC (DF Quinta).

La Disposición Final Quinta de la Ley 12/2023, vino a modificar la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, modificando diversos preceptos, en unos casos modificando la regulación preexistente, en otros, añadiendo algún apartado y una nueva Disposición Adicional.

La STC 26/25 declara la inconstitucionalidad y, por lo tanto, la nulidad, de los apartados 6,c) y 7 del art. 439 LEC, así como de los apartados 1 y 2 del art. 655 **bis** LEC y, por extensión, del art. 685.2 de la LEC, imponiendo requisitos que condicionan el acceso a la jurisdicción, considerando la acreditación de la situación de vulnerabilidad excesiva⁴⁷. Estos artículos introdujeron requisitos específicos de procedibilidad para admitir las demandas de desahucio, recuperación de la posesión o ejecución de bienes inmuebles que constituyan vivienda habitual, instadas por propietarios que tengan la consideración de grandes tenedores.

La anulación de los apartados 6,c) y 7 del art. 439 LEC, supone que cuando el arrendador o propietario que tenga la consideración de gran tenedor y ejercite alguna de las acciones comprendidas en los números 1.º, 2.º, 4.º y 7.º del apartado 1 del art. 250 de la LEC, para recuperar la posesión de inmueble que constituya vivienda habitual frente a persona que se encuentra en situación de vulnerabilidad económica, no será requisito de admisibilidad de la demanda de juicio verbal, acreditar que la persona contra quien dirige la acción no está en situación de vulnerabilidad económica por alguno de los medios dispuestos a tal fin, ni tampoco será necesario someterse previamente al procedimiento de conciliación o intermediación que a tal efecto establezcan las Administraciones públicas competentes⁴⁸.

De la misma forma, la anulación de los apartados 1 y 2 del art. 655 **bis** de la LEC, supone la anulación completa del citado artículo, eliminando el requisito de acreditación de los mismos extremos anteriores para continuar con la subasta de bienes inmuebles que constituyan vivienda habitual, el deudor se encuentre en

⁴⁷ La disposición final quinta de la Ley 12/2023, introducía un procedimiento de conciliación o intermediación en los supuestos en los que la parte actora tenga la condición de gran tenedor de vivienda, el inmueble objeto de demanda constituya vivienda habitual de la persona ocupante y la misma se encuentre en situación de vulnerabilidad económica. Según el preámbulo de la norma "la aplicación de este procedimiento facilitará a las Administraciones competentes dar adecuada atención a las personas y hogares afectados, ofreciendo respuesta a través de diferentes instrumentos de protección social y de los programas de política de vivienda".

⁴⁸ Con posterioridad, el art. 5 de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, viene a imponer en el orden jurisdiccional civil, con carácter general, como requisito de procedibilidad de las demandas acudir previamente a algún medio adecuado de solución de controversias en vía no jurisdiccional de los previstos en el art. 2.

situación de vulnerabilidad económica y el ejecutante sea una empresa o un gran tenedor. Considera el TC que efectivamente pueden suponer una vulneración del 24.1 CE, tutela judicial efectiva.

2. Artículos objeto de recurso, declarados constitucionales.

Por el contrario, encontramos múltiples artículos recurridos que no han sido declarados inconstitucionales. Sin embargo, sobre estos artículos se han pronunciado los votos particulares de ambas sentencias, entendiendo que debieran ser anulados.

Así, en la STC 79/24 entendían los cinco firmantes del voto particular que 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.

Además, “a 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 competencias⁴⁹.

Por su parte, en la STC 26/25 se presentaron dos votos particulares⁵⁰.

A) El art. 3 de la Ley 12/2023, que establece una serie de definiciones en las letras f) (“vivienda protegida”), g) (“vivienda asequible incentivada”) y k) (“gran tenedor”). Considera el recurso 5491/2023 que debieran ser declarados inconstitucionales por carecer el Estado de competencias para crear Derecho supletorio o regular las consecuencias de la aplicación de este y por invadir las

49 STC 79/24, de 21 de mayo. Voto particular de los magistrados Excmo. Sr. D. Ricardo Enríquez Sancho, Excmo. Sr. D. Enrique Arnaldo Alcubilla, Excmo. Sra. D^a. Concepción Espejel Jorquera y Excmo. Sr. D. César Tolosa Tribiño.

50 STC 26/25, de 29 de enero. Voto particular de Excmo. Sr. D. Ricardo Enríquez Sancho, (LAU y parte del 15), voto particular de Excmo. Sr. D. Enrique Arnaldo Alcubilla, Excmo. Sra. D^a. Concepción Espejel Jorquera, Excmo. Sr. D. César Tolosa Tribiño y Excmo. Sr. D. José María Macías Castaño. (LAU, 15, y 31).

competencias autonómicas en materia de vivienda, además de vulnerar el principio constitucional de seguridad jurídica⁵¹. Además, 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.

Definiciones que son constituciones según la STC 79/26 “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 aquéllas”⁵².

B) Art. 8, letras a) y c), derechos del ciudadano en relación con la vivienda.

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.

Por el contrario, la STC considera que “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”, entendiéndose por tanto desestimada esta queja, por no suponer una normación completa y acabada

Se combate también la previsión que dispone el derecho de la ciudadanía a solicitar la inscripción en los registros de demandantes de vivienda protegida

51 Dice el recurso “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”.

52 Añade la referida Sentencia que 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. 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”.

cuando el Estado no tiene competencia para ello, pues la regulación es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. Aduce el Tribunal Constitucional que “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) El art. 9 e) contempla como “deber del ciudadano en relación con la vivienda”, “en relación con el parque público de la vivienda, atender a su especial importancia como instrumento de acción a favor del derecho a la vivienda y velar por su adecuado mantenimiento y conservación, para que pueda servir a los hogares con mayores dificultades”.

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.

Enjuicia el Tribunal Constitucional que, la obligación que impone este precepto se hace a todos los ciudadanos -y no solo a los propietarios- la obligación de respetar la finalidad de contribuir al buen funcionamiento del mercado de la vivienda⁵³. No puede, en consonancia, aceptarse 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.

D) El art. 11.1.e) impone obligación de colaboración por parte del propietario de vivienda.

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

53 “... 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”.

entenderse amparadas por el título competencial que da formalmente cobertura a este artículo según la disposición final séptima de la Ley (art. 149.I.8 CE).

La STC rechaza la tacha de inconstitucionalidad del art. 11.I de la Ley 12/2023, acogiendo la argumentación del Abogado del Estado, pues la finalidad y el contenido del precepto 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. Considera que se trata, por tanto, “de un legítimo ejercicio de la competencia estatal del art. 149.I.1 CE en conexión con el art. 33.2 CE”.

E) Art. 15.Ie), DA Tercera y DF Primera. Estos preceptos regulan el derecho de acceso a la vivienda. Imponen un destino necesario al suelo en el caso de que se haya o hayan declarado zonas de mercado residencial tensionado.

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.

Por su parte, la DA Tercera 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.

En relación con la disposición final primera en sus apartados uno, tres y seis, 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.I.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.

El TC ha rechazado la alegación de que el art. 15.1 y las disposiciones referidas vulneran la autonomía local, pues se considera que la reducción de la capacidad de decisión de los Ayuntamientos en este ámbito es proporcional a la importancia de los intereses generales y supralocales afectados. En otras palabras, el TC ha entendido que la norma establece un equilibrio adecuado entre las competencias estatales y la autonomía municipal, justificando su validez en función del interés general en materia de ordenación urbanística y derecho a la vivienda.

F) El art. 18 apartados 2, 3 y 4. Se refiere a la declaración de mercado residencial tensionado. Indica que “la declaración de zonas de mercado residencial tensionado deberá realizarse por la Administración competente en materia de vivienda de conformidad con” una serie de reglas. Consideraba el recurso que, tratándose de procedimientos autonómicos para el ejercicio de competencias autonómicas, la regulación exhaustiva es especialmente invasiva y supone, 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.

Rechaza el TC las quejas de exceso competencial dirigidas contra el art. 18, citando otras sentencias en las que 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.

G) Art. 31 que establece la información mínima que debe proporcionarse a quien desee comprar o alquilar una vivienda, considerando que responde a la necesidad de garantizar la transparencia en las transacciones.

La impugnación argumentaba que esta regulación excedía las competencias del Estado en materia de legislación civil, invadiendo competencias autonómicas.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha considerado que la norma es constitucional. En su razonamiento, el Tribunal señala que este artículo se encuadra dentro del art. 149.1.8º de la Constitución Española, que otorga al Estado competencia en materia de legislación civil. La finalidad del precepto es garantizar la transparencia en las operaciones contractuales, un objetivo legítimo dentro del marco normativo estatal, aunque la regulación también tenga efectos indirectos en la protección del derecho a la vivienda.

VI. CONCLUSIONES.

Primera. La doctrina del Tribunal Constitucional puede concretarse en que la cláusula de supletoriedad contemplada en el art. 149.3 de la Constitución no es una cláusula universal atributiva de competencias en favor del Estado, que

operaría en el ámbito de las competencias exclusivas autonómicas, ni siquiera es una cláusula particular en los casos de competencias compartidas. Cualquier norma que dicte el Estado con el único propósito de crear Derecho supletorio estaría viciada de incompetencia, tanto si se refiere a materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, como si lo son compartidas.

Segunda. El Estado no puede dictar normas supletorias si carece de título competencial específico que le legitime, sin que ostentar otros títulos que incidan en la materia sea suficiente para legitimar normas con ese carácter. El Estado, como las Comunidades Autónomas, queda sujeto por el principio de competencia; si carece de título específico ni puede crear Derecho, ni tampoco sustituir el vigente, ni derogarlo.

Tercera. Con relación a la cláusula de supletoriedad, la posición del Tribunal Constitucional entiende que es una regla de integración del ordenamiento autonómico, no un título competencial. Por ello, la supletoriedad del Derecho estatal no equivale a su aplicación automática en caso de laguna, los ordenamientos autonómicos son completos, de modo que, con anterioridad, procederá resolver esa laguna por la vía de la autointegración. La supletoriedad es una regla de resolución de lagunas, cuya operatividad queda en manos del aplicador del Derecho autonómico, no del legislador estatal produciendo Derecho aplicable en esas situaciones.

Cuarta. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado a favor de la inexistencia de extralimitación de competencias del Estado al dictar la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda. Esencialmente argumenta que, a pesar de tratarse de que la vivienda, el urbanismo y ordenación del territorio competencias exclusivas de las CC.AA., al haber sido asumidas así en sus respectivos Estatutos de Autonomía, ha de admitirse que el Estado puede intervenir en estas materias al albur de títulos competenciales transversales, pues la materia vivienda, como la concerniente al urbanismo y a la ordenación del territorio, tienen una serie de implicaciones en esferas diversas en las que aquellos pueden tener su razón de ser y adquirir así virtualidad y que son los previstos en el art. 149.1.1ª y 149.1.13ª (recogidos en el apartado I de la disposición final séptima de la Ley 12/2023); a ellos debe añadirse el correspondiente a la materia legislación civil del art. 149.1.8ª, en el que llamativamente pretende ampararse parte de la regulación contenida en la Ley (apartado 2.a) de la disposición final séptima, de la misma).

Se abre una cuestión delicada. Considerar que la ley de vivienda afecta a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y que afecta igualmente a las bases y coordinación de la

planificación general de la actividad económica, es sin duda de una abstracción considerable.

¿Qué no se puede reconducir a economía, igualdad...?

Quinta. La postura que el Tribunal Constitucional ha mantenido en las dos Sentencias analizadas, 79/24 y 26/25, ha virado de dirección, pues la doctrina desde 1989 hasta ahora era diametralmente distinta. Pero, además, no lo hace de forma pacífica. No ha sido coherente con la doctrina previa. Es un tema muy abierto en el que el Tribunal de garantías, ni siempre ha dicho lo mismo, ni cuando lo ha hecho ha sido unánime, contando con 5 votos particulares en cada una de las dos sentencias.

En 30 años de constitución nunca se había dictado norma estatal sobre vivienda. Lo reconoce la propia Ley en la Exposición de Motivos. ¿Era necesaria?

ÍNDICE DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- STC 86/1982, de 23 de diciembre, BOE núm. 13, de 15 de enero de 1983.
- STC 76/1983, de 5 de agosto, BOE núm. 197, de 18 de agosto de 1983.
- STC 85/1983, de 25 de octubre, BOE núm. 266, de 07 de noviembre de 1983.
- STC 49/1984, de 5 de abril, BOE núm. 99, de 25 de abril de 1984.
- STC 77/1984, de 3 de julio, BOE núm. 181, de 30 de julio de 1984.
- STC 179/1985, de 19 de diciembre, BOE núm. 13, de 15 de enero de 1986.
- STC 199/1987, de 16 de diciembre, BOE núm. 7, de 08 de enero de 1988.
- STC 53/1988, de 24 de marzo, BOE núm. 89, de 13 de abril de 1988.
- STC 152/1988, de 20 de julio, BOE núm. 203, de 24 de agosto de 1988.
- STC 227/1988, de 29 de noviembre, BOE núm. 307, de 23 de diciembre de 1988.
- STC 15/1989, de 26 de enero, BOE núm. 43, de 20 de febrero de 1989.
- STC 103/1989, de 8 de junio, BOE núm. 158, de 04 de julio de 1989.
- STC 147/1991, de 4 de julio, BOE núm. 180, de 29 de julio de 1991.
- STC 155/1993, de 6 de mayo, BOE núm. 127, de 28 de mayo de 1993.
- STC 36/1994, de 10 de febrero, BOE núm. 65, de 17 de marzo de 1994).
- STC 118/1996, de 27 de junio, BOE núm. 182, de 29 de julio de 1996.
- STC 28/1997, de 13 de febrero, BOE núm. 63, de 14 de marzo de 1997.
- STC 61/1997, de 20 de marzo, BOE núm. 99, de 25 de abril de 1997.
- STC 149/1998, de 2 de julio, BOE núm. 181, de 30 de julio de 1998.
- STC 195/1998, de 1 de octubre, BOE núm. 260, de 30 de octubre de 1998.
- STC 306/2000, de 12 de diciembre, BOE núm. 14, de 16 de enero de 2001.
- STC 164/2001, de 11 de julio, BOE núm. 194, de 14 de agosto de 2001.

STC 48/2003, de 12 de marzo, BOE núm. 63, de 14 de marzo de 2003.

STC 247/2007, de 12 diciembre, BOE núm. 13, de 15 de enero de 2008.

STC 32/2019, de 28 de febrero, BOE núm. 73, de 26 de marzo de 2019.

STC 87/2019, de 20 de junio, BOE núm. 177, de 25 de julio de 2019.

STC 132/2019, de 13 de noviembre, BOE núm. 304, de 19 de diciembre de 2019.

STC 16/2021, de 28 de enero, BOE núm. 46, de 23 de febrero de 2021.

STC 68/2021, de 18 de marzo, BOE núm. 97, de 23 de abril de 2021.

STC 157/2021, de 16 de septiembre, BOE núm. 251, de 20 de octubre de 2021.

STC 37/2022, de 10 de marzo, BOE núm. 84, de 08 de abril de 2022.

STC 79/2024, de 21 de mayo, BOE núm. 152, de 24 de junio de 2024.

STC 26/2025, de 29 de enero, BOE núm. 51, de 28 de febrero de 2025.