

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1756 *Pleno. Sentencia 190/2025, de 16 de diciembre de 2025. Recurso de inconstitucionalidad 5516-2023. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de las Illes Balears en relación con diversos preceptos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; legislación civil y procesal: pérdida parcial de objeto del recurso (SSTC 79/2024 y 26/2025); constitucionalidad de los preceptos legales que declaran uso compatible de los suelos dotacionales el destinado a la construcción de viviendas dotacionales públicas, establecen obligaciones de publicidad y transparencia en la demanda de vivienda e introducen requisitos de admisibilidad de demandas de desahucio presentadas por quienes ostenten la condición de grandes tenedores de vivienda y de comunicación de procesos sobre vivienda habitual. Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2025:190

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5516-2023, promovido por el Consejo de Gobierno de las Illes Balears contra los arts. 8 a) y c); 11.1 e); 15.1; 16.1 d); 18.2, 3 y 4; 19.1 y 3; 27.1 y 3; 28.1; 35; disposición adicional tercera; disposición transitoria primera, párrafo segundo; disposición final primera, apartados 1, 3 y 6, y disposición final quinta, apartados 2 y 4, de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Ha comparecido y formulado alegaciones el abogado del Estado. Ha sido ponente la magistrada doña Laura Díez Bueso.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro del Tribunal Constitucional el 24 de agosto de 2023, la abogada de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en representación legal del Consejo de Gobierno de las Illes Balears interpone recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 8 a) y c); 11.1 e); 15.1; 16.1 d); 18.2, 3 y 4; 19.1 y 3; 27.1 y 3; 28.1; 35; disposición adicional tercera; disposición transitoria primera, párrafo segundo; disposición final primera, apartados 1, 3 y 6, y disposición final quinta, apartados 2 y 4, de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (en adelante, Ley 12/2023).

La demanda sostiene, resumidamente, lo siguiente.

Alude, en primer lugar, al contenido de la Ley 12/2023 destacando que pretende establecer al amparo de los títulos competenciales de los arts. 149.1.1 y 149.1.13 CE «una regulación homogénea de los aspectos más esenciales de las políticas de vivienda que tanto afectan, como se ha señalado, no solo a la satisfacción del propio derecho de acceso a la vivienda, sino también a la de otros derechos constitucionales y a la actividad económica del país». Recuerda que todas las comunidades autónomas han asumido competencias en materia de vivienda, competencias que pueden verse afectadas por las estatales que se acaban de mencionar. Hace referencia a la conflictividad competencial que ha existido en esta materia para concluir esta parte de la demanda aludiendo a los aspectos de carácter procesal del recurso, en particular la legitimación autonómica.

Las alegaciones sustantivas comienzan con la cita de las competencias autonómicas en materia de vivienda, así como del reconocimiento del derecho a la vivienda en el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. La demanda examina a continuación el alcance de los denominados títulos estatales transversales de los arts. 149.1.1 y 149.1.13 CE. En cuanto al primero, destaca que este título competencial abarca dos aspectos, el de la garantía de la igualdad, de suerte que sus destinatarios son los ciudadanos y el sentido de las condiciones básicas a las que se refiere, que hacen referencia al contenido primario del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales. Por lo que al segundo respecta destaca que ha de tratarse de decisiones con relación «directa» e «inmediata» en la planificación general económica. Por tanto, la invocación del art. 149.1.13 CE debe ceñirse a las decisiones estatales relativas a aquellos aspectos estrictamente indispensables para la consecución de los fines de política económica que aquellas persigan y debe en todo caso respetar que las comunidades autónomas dispongan de un margen de actuación que les permita establecer los elementos complementarios del marco normativo unitario que establezca el Estado. La conclusión de lo anterior es que la competencia autonómica faculta para desarrollar una política propia en materia de vivienda, sin que el legislador estatal pueda, en ejercicio de sus competencias, establecer regulaciones que vacíen de contenido las autonómicas.

La abogada de las Illes Balears sostiene que el art. 8 a) y c) de la Ley 12/2023 es contrario a las competencias autonómicas. Se impugna la previsión de la Ley 12/2023 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. 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 de la comunidad autónoma.

El art. 15.1 a) de la Ley 12/2023 supone una habilitación a las comunidades autónomas para que, con el fin de ampliar la oferta de vivienda social o dotacional, los instrumentos de ordenación territorial y urbanística puedan establecer como uso compatible de los suelos dotacionales los destinados a la construcción de viviendas dotacionales públicas y la obtención de suelo con destino a vivienda social con cargo a las actuaciones de transformación urbanística que prevean los instrumentos correspondientes. No obstante, tales previsiones difícilmente pueden tener encaje en los arts. 149.1.1 y 149.1.13 CE. La obligatoriedad que establece el art. 15.1 b) de promover determinadas tipologías edificatorias y de modalidades de vivienda y alojamientos en la ordenación territorial y urbanística, con el fin de adaptar la vivienda a la demanda, como criterio básico, incide directamente en la competencia autonómica exclusiva en materia de urbanismo y ordenación del territorio, por cuanto supone una afectación directa a las políticas de ordenación de las ciudades y al modelo de ordenación territorial. La letra c) del art. 15.1 de la Ley 12/2023 introduce una prohibición absoluta de descalificación de viviendas de protección pública que afecta directamente la regulación que al efecto

hayan establecido las comunidades autónomas, impidiendo que puedan introducir cualquier modificación en relación con la duración del régimen legal de cualquier vivienda de protección pública, sin discriminar el régimen o modalidad al que estas viviendas están sujetas. La letra d) del art. 15.1 obliga, para el suelo de reserva de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública, a reservar un mínimo de un 50 por 100 a vivienda con algún régimen de protección pública de alquiler, lo que reduce injustificadamente el margen de ejercicio competencial por parte de las comunidades autónomas, incide directamente en la política en materia de ordenación del suelo y urbanismo, y prefigura un modelo determinado de urbanismo, en contra de la doctrina constitucional.

El art. 16.1 d) de la Ley 12/2023, en cuanto que incluye una prohibición de desclasificación de viviendas de régimen de protección pública, no encontraría amparo en los títulos competenciales estatales de los arts. 149.1.1 y 149.1.13 CE y sería en realidad una norma de derecho supletorio proscrita por la doctrina constitucional.

La inconstitucionalidad del art. 18.2, 3 y 4, del art. 11.1 e), del art. 15.1 e), de la disposición adicional tercera y de la disposición final primera, apartados 1, 3 y 6 de la Ley 12/2023, todos estos preceptos en relación con las zonas de mercado residencial tensionado, se razona en los términos siguientes.

Los preceptos impugnados del art. 18 y la disposición adicional tercera regulan los trámites esenciales para la declaración de zonas de mercado residencial tensionado, contemplando de manera detallada los trámites procedimentales que imperativamente deben seguirse, lo que elimina la competencia autonómica para determinar los procedimientos que considere más oportunos a la hora de declarar una zona de mercado tensionado y no tiene encaje ni en el art. 149.1.1 CE, ni en el art. 149.1.13 CE. El art. 15.1 e) de la Ley 12/2023 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. El art. 11.1 e) contempla un específico deber del propietario cuando se trata de viviendas situadas en una zona declarada de mercado residencial tensionado, deber que no incide en el contenido esencial del derecho de propiedad y que, por ello, guarda relación con la vertiente institucional de ese derecho, cuya regulación corresponde a las administraciones competentes en materia de vivienda. La disposición final primera, apartados 1, 3 y 6, de la Ley 12/2023 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. Se cuestiona la regulación que hace el legislador estatal al amparo de la competencia exclusiva en materia de legislación civil ex art. 149.1.8 CE, en la medida que a través de ella introduce modificaciones en los contratos de arrendamiento de vivienda en los que el inmueble se ubica en una zona de mercado residencial tensionado y dentro del periodo de vigencia de esta declaración, en el entendimiento de que forma parte de la política autonómica de vivienda la regulación de las zonas de mercado residencial tensionado.

El art. 19.1 de la Ley 12/2023 establece que los considerados grandes tenedores de vivienda en zonas de mercado residencial tensionado tienen la obligación de colaborar y suministrar información a las administraciones públicas competentes en materia de vivienda. El modo de cumplimiento de tal obligación, así como el periodo a que habrá de referirse la misma y el plazo máximo para su envío, están predeterminados en el art. 19.3. Ambas previsiones se entienden contrarias a la competencia exclusiva autonómica en materia de vivienda.

Por su parte el art. 27.1 y 3 de la Ley 12/2023 detalla la finalidad de los parques públicos de vivienda, así como los bienes mínimos que lo integran. Se trata de una regulación que compete a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Tampoco integra ni constituye una condición básica que garantice la igualdad de todos los españoles en el sentido al que se refiere el art. 149.1.1 CE, ni se trata de un precepto que incluya una base o elemento de coordinación de la planificación general de la actividad económica a que se refiere el art. 149.1.13 CE. Por las mismas razones, 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.

El art. 28.1 de la Ley 12/2023 fija unos «criterios orientadores» en la gestión de los parques públicos de vivienda, extremo que forma parte esencial del núcleo de las políticas públicas en materia de vivienda, de competencia autonómica.

El art. 35 de la Ley 12/2023 sería inconstitucional por imponer cuál ha de ser la información que necesariamente haya de obtenerse y facilitarse por las comunidades autónomas en relación con el número de personas y viviendas que estén inscritas en los registros de solicitantes de vivienda habilitados al efecto, distinguiendo, además, aquellos que estén ubicados en su ámbito territorial de los que, por el contrario, estén en diferentes ámbitos territoriales.

La disposición transitoria primera, párrafo segundo, establece un régimen diferenciado para las viviendas que formen parte de un parque público de vivienda que se registrarán «por lo dispuesto» en la propia Ley 12/2023 y en las disposiciones que lo regulen en la legislación en materia de vivienda, urbanismo y ordenación del territorio. Esta previsión se entiende contraria a las competencias autonómicas en materia de vivienda.

Por último, la disposición final quinta de la Ley 12/2023 tiene por objeto, al amparo de la competencia exclusiva estatal en materia de legislación procesal, la modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil (en adelante, LEC). La demanda considera que los apartados 2 y 4 de la mencionada disposición final quinta son inconstitucionales. El apartado 2 viene a añadir dos nuevos apartados (el 6 y 7) al art. 439 LEC. El nuevo apartado 6 añade requisitos de admisibilidad de las demandas en función de si el inmueble es la vivienda habitual de la persona que la ocupa o si la parte demandante tiene la condición de gran tenedor; en el caso de que se trate de un gran tenedor se le impone, además, la carga de tener que acreditar si el ocupante se encuentra, o no, en situación de vulnerabilidad económica. Por su parte, el nuevo apartado 7 establece un adicional condicionante de admisión de la demanda (cuando el demandante sea un gran tenedor, el inmueble objeto de la demanda sea vivienda habitual de la persona ocupante y esta se encuentre en situación de vulnerabilidad económica) que consiste en que, para admitir la demanda a trámite, se habrá de acreditar que la parte actora se ha sometido al procedimiento de conciliación o intermediación que, a tal efecto, «establezcan» las administraciones públicas competentes. Todas estas exigencias se consideran contrarias al art. 24.1 CE por desproporcionadas, en cuanto están integradas por óbices vinculados a conceptos o situaciones jurídicas que nada tienen que ver con lo «procesal», sino con conceptos de derecho sustantivo que, en cada comunidad autónoma, pueden tener regulación diferente (caso de la definición de gran tenedor de vivienda en la normativa sectorial) o incluso no existir (caso de los procedimientos de conciliación o mediación). En cuanto al apartado 4, la abogada de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears cuestiona la nueva redacción del apartado 5 del art. 441 LEC. Sostiene que el establecimiento de un deber y obligación de ofrecimiento de una vivienda digna en alquiler social que se impone a la administración competente junto a la propuesta de medidas de atención inmediata, ayudas económicas y/o subvenciones, carece de carácter procesal y, en consecuencia, no se ampara en el título competencial estatal del art. 149.1.6 CE, sino que viene a condicionar la competencia autonómica en materia de vivienda.

2. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 26 de septiembre de 2023, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de las Illes Balears en relación con los artículos 8 a) y c); 11.1 e); 15.1; 16.1 d); 18.2, 3 y 4; 19.1 y 3; 27.1 y 3; 28.1; 35; disposición adicional tercera; disposición transitoria primera, párrafo segundo; disposición final primera, apartados 1, 3 y 6, y disposición final quinta, apartados 2 y 4, de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través de la ministra de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. 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.

4. El abogado del Estado se personó en el proceso mediante escrito registrado el día 24 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 24 de octubre de 2023.

5. El escrito de alegaciones del abogado del Estado se registró en este tribunal el día 8 de noviembre de 2023.

El abogado 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 12/2023.

A) Así, de forma sintética, sostiene lo siguiente:

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, aludiendo a las competencias autonómicas en materia de vivienda y a las estatales que derivan del art. 149.1.1 y 13 CE.

Se expone la doctrina constitucional sobre la naturaleza del art. 47 CE y sobre los títulos competenciales del art. 149.1.1 CE y del art. 149.1.13 CE, 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 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. 10.1 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.

Las alegaciones del abogado del Estado se ocupan después de la materia de 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. 149.1.6, 8 y 14 CE). A la vista de la doctrina que se cita, se considera que la Ley 12/2023 no incurre en invasión de las competencias autonómicas en materia de política de vivienda. Su función 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. 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 12/2023 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) En cuanto a las concretas impugnaciones, el abogado del Estado sostiene lo siguiente:

a) Impugnación del art. 8 a) y c) de la Ley 12/2023.

El abogado 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 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana (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).

b) Impugnación del art. 15.1, letras a), b), c), d) y e), de la Ley 12/2023.

En relación con la queja relativa a los apartados a) y b), por no imponer condiciones básicas sino regular como condiciones básicas posibilidades de actuación, el abogado del Estado destaca que tales tipos de mandatos se ajustan a la doctrina constitucional, por cuanto las previsiones de los apartados en los que se establecen unas directrices básicas de la planificación en materia de vivienda común en todo el territorio, pero dejando un claro margen de actuación a las comunidades autónomas, se incardinan de forma natural en el ámbito de los arts. 149.1.1 y 149.1.13 CE.

Tampoco las letras c), d) y e) incurren en extralimitación competencial. El abogado del Estado alude a la regulación de los criterios básicos de utilización del suelo del art. 20.1 b) TRLSRU y extracta la doctrina que validó su constitucionalidad [STC 141/2014, de 11 de septiembre, 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.

Con respecto a la letra e) el abogado 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.

c) Impugnación del art. 16.1 d) de la Ley 12/2023.

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.

d) Impugnación del art. 18, apartados 2, 3 y 4; de la disposición adicional tercera; del art.11.1 e), y de la disposición final primera, apartados 1, 3 y 6, de la Ley 12/2023.

Respecto a la impugnación del art. 18 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 12/2023 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 149.1.13 CE. El art. 18.2 d) de la Ley 12/2023, impugnado específicamente por hacer referencia a una resolución que recoja la relación de zonas de mercado residencial tensionado que se hayan declarado, tampoco invade las competencias autonómicas, sino que es una medida vinculada a la transparencia y para la aplicación de las medidas de la Ley 12/2023. En cuanto a la disposición adicional tercera, el abogado del Estado sostiene que se vincula a la declaración con los efectos previstos en la Ley 12/2023, que se insertan en el ámbito competencial del Estado.

Sobre el art. 11.1 e) de la Ley 12/2023, el abogado 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.

La disposición final primera de la Ley 12/2023 tiene por objeto, al amparo de la competencia exclusiva que el Estado tiene reconocida, ex art. 149.1.8 CE, en materia de legislación civil, el establecimiento de medidas de contención de precios en la regulación de los contratos de arrendamiento de vivienda. Para el abogado del Estado 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 conforme al 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 invaden las competencias autonómicas (aspectos de control administrativo), porque tienen por objeto el régimen de las obligaciones de naturaleza civil contractual entre las partes. Se trata de modificaciones legales introducidas por la Ley 12/2023 que no se arbitran desde la perspectiva del fomento y control institucional público de la vivienda en alquiler, sino que inciden principalmente de las condiciones contractuales propias del contrato de arrendamiento, con fundamento en la competencia que le otorga al Estado el título competencial del art. 149.1.8 CE.

e) Impugnación del art. 19.1 y 3 de la Ley 12/2023.

El abogado del Estado señala que el apartado 1 establece que, en desarrollo del servicio de interés general establecido en la presente ley, los grandes tenedores de vivienda tendrán la obligación de colaborar con las administraciones públicas competentes en materia de vivienda, cuestión que se concreta en el apartado 3. Se trata de garantizar 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, lo 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.

f) Impugnación del art. 27.1 y 3 de la Ley 12/2023.

El abogado del Estado, tras poner en relación el establecimiento de un régimen de parques públicos de vivienda con la exposición de motivos de la Ley 12/2023, concluye que todo el art. 27.1 es expresión de las competencias del art. 149.1.1 y del art. 149.1.13 CE. La definición que establece el precepto constituye una condición básica para garantizar la igualdad de los ciudadanos en el acceso a la vivienda, especialmente a quienes se encuentran en una situación de dificultad para conseguirlo. Tampoco hace falta insistir en su incidencia en el sector económico cuyo relieve e importancia es señalada en la exposición de motivos de la Ley 12/2023.

Respecto al art. 27.3, se afirma que nada puede objetarse a que la Ley 12/2023 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.

g) Impugnación del art. 28.1 de la Ley 12/2023.

Este precepto establece los criterios orientadores de la gestión de los parques por parte de las administraciones competentes. Se trata de previsiones que guardan relación

con el art. 27 de la Ley 12/2023 y merecen su mismo tratamiento competencial, al encontrar amparo en los arts. 149.1.1 y 149.1.13 CE, según el abogado del Estado.

h) Impugnación del art. 35 de la Ley 12/2023.

Para el abogado del Estado este precepto fija una serie de obligaciones en pro de la transparencia que en nada vulneran las competencias autonómicas. Persiguen garantizar información actualizada sobre las diversas materias que se regulan, esto es, el parque público de vivienda del Estado, la inversión, entre otras administraciones, del Estado, en programas de política de vivienda, información sobre el parque de vivienda, viviendas deshabitadas o vacías, la caracterización de la demanda de vivienda y el suelo público disponible para vivienda. Se trata de recopilar, de acuerdo con los principios de colaboración y cooperación, toda la información posible sobre estas materias de modo que esté disponible para el diagnóstico de la situación de la vivienda en España.

i) Impugnación de la disposición transitoria primera, párrafo segundo, de la Ley 12/2023.

Para el abogado del Estado la previsión de esta disposición solo afecta a las disposiciones innovadoras de competencia estatal referentes a la composición de los parques públicos de vivienda a los efectos de esta ley. No se produce, por consiguiente, una invasión retroactiva de las competencias autonómicas.

j) Impugnación de la disposición final quinta, apartados 2 y 4, de la Ley 12/2023.

El abogado del Estado niega que el apartado 2 sea contrario a la tutela judicial efectiva que garantiza el art. 24.1 CE o que no se trate de una regulación procesal. Las limitaciones al ejercicio de la acción judicial que la norma estatal prevé son requisitos tuitivos en consonancia con los objetivos de la Ley 12/2023. Las exigencias para la prosperabilidad de la acción de desahucio consisten en requisitos procesales condicionantes de la acción, que solo quien tiene competencia exclusiva para emanar legislación procesal (art. 149.1.6 CE) puede establecerlas. La ley estatal se limita a establecer los requisitos para el ejercicio de la acción de desahucio, y otorga la carga de aportar la información respectiva a la comunidad autónoma, precisamente porque reconoce ahí la competencia autonómica.

En cuanto al apartado 4, el abogado del Estado sostiene que la intervención autonómica para aportar la información requerida por el juez del proceso ejecutivo de desahucio no condiciona las competencias autonómicas en materia de vivienda, sino que viene a regular una fase del procedimiento judicial de desahucio de ocupantes y un requisito concreto para la procedibilidad de la acción, de forma que responde a un adecuado ejercicio de la competencia estatal en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE).

6. La ponencia correspondió en primer lugar al magistrado señor Arnaldo Alcubilla, cuya propuesta fue deliberada y no aprobada en el Pleno del Tribunal Constitucional de 12 de marzo de 2025. Al declinar el magistrado la ponencia, le fue encomendada a la magistrada señora Díez Bueso.

7. Mediante providencia de 5 de diciembre de 2025, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 16 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del proceso y posiciones de las partes.

La presente resolución tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de las Illes Balears en relación con determinados preceptos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

Como se ha expuesto con detalle en los antecedentes, el recurso de inconstitucionalidad se dirige, por un lado, contra los siguientes preceptos: el art. 8 a) y c) (al definir derechos de los ciudadanos en relación con la vivienda); los arts. 11.1 e), 15.1 e) y 18.2, 3 y 4, la disposición adicional tercera y la disposición final primera, apartados 1, 3 y 6 (en relación con la determinación de las denominadas zonas de mercado residencial tensionado y el régimen a aplicar); el art. 15.1 a), b), c) y d) (acerca de la planificación urbanística en relación con la promoción de vivienda); el art. 16.1 d) (sobre la duración de la calificación como vivienda protegida); el art. 19.1 y 3 (sobre la información a suministrar por los calificados como grandes tenedores de vivienda); los arts. 27.1 y 3 y 28.1 y la disposición transitoria primera, párrafo segundo (respecto a la regulación de los parques públicos de vivienda y a la fijación de criterios de ordenación de su gestión) y el art. 35 (sobre la información acerca de los demandantes de vivienda inscritos en los registros habilitados al efecto).

En relación con este primer bloque de preceptos, la demanda argumenta que vulneran la competencia exclusiva de la comunidad autónoma en materia de vivienda, reconocida en el art. 30.3 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (EAIB), aprobado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero; disposición que también reconoce el derecho de acceso a una vivienda digna en el art. 22. El Ejecutivo autonómico sostiene que los preceptos legales impugnados no se encuentran amparados por las competencias estatales previstas en los arts. 149.1.1 y 149.1.13 CE, en los que pretende fundarse la Ley 12/2023, toda vez que dejan nulo o escaso margen para que la comunidad autónoma pueda ejercer sus competencias en la materia.

Por otro lado, la demanda también se dirige contra la disposición final quinta, apartados 2 y 4, a través de los cuales se modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, por considerar que dichas modificaciones no se ajustan a las competencias estatales en materia de legislación procesal del art. 149.1.6 CE, por lo que vulneran las competencias autonómicas en materia de vivienda (art. 30.3 EAIB). En relación con el citado apartado 2, el recurso también argumenta la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el art. 24.1 CE, en su vertiente como derecho de acceso a la jurisdicción.

Por su parte, el abogado del Estado solicita la íntegra desestimación del recurso de inconstitucionalidad, negando que la Ley 12/2023 incurra en las referidas infracciones constitucionales. Así, de un lado, defiende que los preceptos impugnados son conformes al orden constitucional de distribución de competencias, al encontrarse aquellos amparados, según los casos, en las competencias estatales reconocidas en los arts. 149.1.1, 149.1.6, 149.1.8 y 149.1.13 CE. Y, de otro lado, defiende la compatibilidad de la regulación contenida en la disposición final quinta de la Ley 12/2023 con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

2. Consideraciones previas.

Antes de abordar el enjuiciamiento solicitado es preciso hacer dos consideraciones previas, relativas a la invocación del art. 39 LOTC en el otrosí primero de la demanda y a la aplicación al presente proceso de lo ya resuelto en las STC 79/2024, de 21 de mayo, y en la STC 26/2025, de 29 de enero.

A) La demanda solicita, en el otrosí primero, que el Tribunal declare «en la sentencia que dicte, la inconstitucionalidad de la Ley recurrida por infracción de cualesquiera otros preceptos constitucionales, hayan o no sido invocados expresamente en el presente recurso».

Esta petición ha de ser desestimada. A pesar de que el art. 39.2 LOTC dispone que «[e]l Tribunal Constitucional podrá fundar la declaración de inconstitucionalidad en la infracción de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el curso del proceso», la doctrina constitucional viene reiterando que la posibilidad de fundar la nulidad de las normas impugnadas en otros preceptos constitucionales es una prerrogativa de este tribunal que no puede ser objeto de la pretensión de parte, de modo

que la solicitud de la parte recurrente «puede ser considerada como mera sugerencia al Tribunal, para que por este, en su caso, pueda examinarse la cuestión con la amplitud que la misma merezca (art. 39.2 LOTC), pero no como una alegación que nos vincule a una respuesta de aceptación o rechazo» (STC 46/2000, de 14 de febrero, FJ 3).

B) La Ley 12/2023 ha sido ya objeto de examen en la STC 79/2024, de 21 de mayo, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad núm. 5491-2023, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y en la STC 26/2025, de 29 de enero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 5514-2023, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. Estas sentencias cobran relevancia en el presente proceso desde los siguientes puntos de vista.

a) El presente recurso impugna algunas previsiones que la STC 79/2024 ha declarado ya inconstitucionales y nulas.

Es el caso de los preceptos siguientes: los arts. 16.1 d); 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» y 27.1 y 3, y la disposición transitoria primera, párrafo segundo.

Por su parte, la STC 26/2025 ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición final quinta dos, en cuanto añade los apartados 6 c) y 7 del art. 439 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil.

De acuerdo con la consolidada doctrina constitucional (por todas, STC 143/2023, de 24 de octubre, FJ 2), la expulsión del ordenamiento jurídico de estas previsiones determina la pérdida sobrevenida de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad en lo que se refiere a las impugnaciones dirigidas contra los preceptos que se han declarado ya inconstitucionales y nulos en la STC 79/2024 y en la STC 26/2025.

b) El presente recurso de inconstitucionalidad suscita controversias competenciales muy similares a las ya resueltas en las SSTC 79/2024 y 26/2025, por lo que la doctrina establecida en aquellas sirve para responder a una parte de las impugnaciones aún subsistentes del presente recurso.

(i) A este respecto, hay que señalar que la STC 79/2024 desestimó impugnaciones que el presente recurso plantea en términos análogos, se refieren a los mismos preceptos y se basan en los mismos motivos. Dada la coincidencia objetiva entre los dos recursos de inconstitucionalidad, de acuerdo con la doctrina constitucional (STC 172/1998, de 23 de julio, FJ 2), cabe desestimar algunas de las impugnaciones por remisión a la STC 79/2024.

Es el caso del art. 8 a) y c), para cuya desestimación basta con la remisión al fundamento jurídico 4 B) a) y b) de la referida STC 79/2024; del art. 11.1 e), cuya impugnación se desestima en su fundamento jurídico 6 B) c); del art. 15.1 e) al que, desestimando la impugnación, se refiere el fundamento jurídico 5 B) c); las tachas formuladas contra el art. 18.2, 3 y disposición adicional tercera y contra el art. 18.4, han sido ya examinadas y desestimadas en el fundamento jurídico 5 B) a) y b); del art. 19.1, cuya impugnación se desestima en el fundamento jurídico 6 B) b); del art. 28.1, cuya impugnación ha de desestimarse por remisión al fundamento jurídico 8 B) c); y de la disposición final primera, apartados 1, 3 y 6, impugnación desestimada en el fundamento jurídico 9 B).

(ii) Por su parte, la impugnación de los arts. 15.1 b), c) y d) debe ser desestimada por remisión a los razonamientos de la STC 26/2025, FJ 3 B).

En suma, es posible concluir que pervive el objeto del recurso en lo relativo a los arts. 15.1 a), 35 y los apartados 2, en cuanto añade el art. 439.6 LEC, y 4, en cuanto modifica el art. 441.5 LEC, ambos de la disposición final quinta de la Ley 12/2023.

3. Impugnación del art. 15.1 a) de la Ley 12/2023.

El art. 15 de la Ley 12/2023 lleva por título «Derecho de acceso a la vivienda y ordenación territorial y urbanística» y su apartado 1 a) dispone lo siguiente:

«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:

a) Con la finalidad de ampliar la oferta de vivienda social o dotacional, los instrumentos de ordenación territorial y urbanística:

1. Podrán establecer como uso compatible de los suelos dotacionales, el destinado a la construcción de viviendas dotacionales públicas.

2. Podrán establecer la obtención de suelo con destino a vivienda social o dotacional, con cargo a las actuaciones de transformación urbanística que prevean los instrumentos correspondientes, cuando así lo establezca la legislación de ordenación territorial y urbanística y en las condiciones por ella fijadas.»

La letrada autonómica alega que tales previsiones no pueden tener encaje en los arts. 149.1.1 y 13 CE por tener carácter potestativo. Por su parte, el abogado del Estado defiende que se trata de directrices básicas de la planificación en materia de vivienda comunes para todo el territorio que dejan un claro margen de actuación autonómica, lo que resulta conforme con lo previsto en estos preceptos constitucionales.

A la vista de la queja planteada hemos de valorar, en primer lugar, si el art. 15.1 a) impugnado encuentra amparo en alguno de los títulos competenciales estatales recogidos en los citados artículos 149.1.1 y 13 CE.

a) El art. 149.1.1 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva para 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».

Como se ha sostenido de forma constante en la doctrina constitucional, se trata de un título competencial con un elemento teleológico o finalista enfocado a la garantía de la igualdad, que es el único que justifica y ampara el ejercicio de la competencia estatal [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 b)]. En este marco, el art. 149.1.1 CE «constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante, constreñido al ámbito normativo, lo que permite al Estado una ‘regulación’, aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico» [STC 61/1997, FJ 7 b)]. En otros términos, este precepto no habilita al Estado para regular el contenido normativo sustantivo de los derechos constitucionales, sino solo las condiciones básicas que garanticen la igualdad (STC 120/2024, de 8 de octubre, FJ 3).

Esta regulación debe referirse al contenido primario del derecho o deber constitucional, esto es, a sus posiciones jurídicas fundamentales, como son las facultades elementales, los límites esenciales, los deberes fundamentales, las prestaciones básicas, o ciertas premisas o presupuestos previos. También a los criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con estas posiciones jurídicas fundamentales, como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho; los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que el derecho ha de ejercerse; o los requisitos indispensables o marco organizativo que posibilitan su ejercicio. Además, este contenido primario, es decir, estas posiciones jurídicas y sus criterios deben ser «las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta» (STC 61/1997, FJ 8). En otras palabras, «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» (STC 18/2017, de 2 de febrero, FJ 4).

Desde el punto de vista de los derechos y deberes constitucionales que pueden ser regulados con base en la competencia prevista en el art. 149.1.1 CE, este tribunal ha incluido el ámbito de los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I CE. Así, la STC 33/2014, de 27 de febrero, FJ 4, indica que es «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».

Esta doctrina constitucional relativa a los arts. 49 y 50 CE se recoge en la STC 79/2024, de 21 de mayo, FJ 3 B), y se extiende explícitamente al art. 47 CE. En esta sentencia se reconoce de forma expresa que cabe proyectar la competencia estatal del art. 149.1.1 CE sobre este precepto constitucional y que la circunstancia de 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».

No obstante, el título estatal previsto en el art. 149.1.1 CE «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 b)]. Es más, este tribunal ha indicado que en presencia de un título más específico que permita conseguir esta igualdad o uniformidad de condiciones la competencia del Estado ex art. 149.1.1 queda desplazada. Ello ha sucedido con la regulación del procedimiento de las garantías expropiatorias y de las obligaciones de colegiación en relación con el art. 149.1.18 CE (SSTC 251/2006, de 25 de julio, FJ 11 y 3/2013, de 17 de enero, FJ 8, respectivamente) o con las competencias básicas del Estado en materia de sanidad del art. 149.1.16 CE (STC 211/2014, de 18 de diciembre, FJ 3 *in fine*, con cita de la STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 3) o de educación del art. 149.1.30 CE (STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 5).

A partir de toda esta doctrina constitucional relativa a la competencia del Estado para regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales debe analizarse ahora si las previsiones del art. 15.1 a) pueden encontrar cobijo en este título competencial, previsto en el art. 149.1.1 CE.

Como se menciona textualmente, el art. 15.1 a) establece «criterios básicos en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística» con la finalidad de «ampliar la oferta de vivienda social o dotacional», y lo hace mediante dos habilitaciones de uso potestativo de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Así, el apartado 1 contiene una disposición en virtud de la cual se permite la compatibilidad del suelo dotacional con la construcción de viviendas dotacionales públicas; y el apartado 2 contiene una segunda regla que habilita la obtención de suelo, con cargo a las actuaciones de transformación urbanística, para destinarlo a vivienda social o dotacional, en los términos que establezca la legislación de ordenación territorial y urbanística.

Pues bien, en primer lugar, por más que el precepto se encuentre teleológicamente dirigido a ampliar la oferta de vivienda social o dotacional, es decir, que guarde relación con un derecho que este tribunal considera que puede ser objeto de regulación con base en el art. 149.1.1 CE, no toda relación más o menos cercana con estas finalidades lo sitúa necesariamente en el marco de esta competencia estatal. Como ha quedado dicho, esta competencia no puede atraer para sí la normación de cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de ser reconducible hacia un derecho constitucional.

En segundo lugar, el precepto no contiene condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho a la vivienda, pues no regula cuestiones que formen parte del contenido primario de este derecho constitucional, al no prever sus posiciones jurídicas fundamentales o criterios que guarden una relación necesaria e inmediata con estas posiciones jurídicas.

En tercer lugar, el art. 15.1 a) no introduce condicionamientos normativos vinculantes para las comunidades autónomas en aras de asegurar la igualdad sustancial del derecho a la vivienda, presupuesto necesario en el ejercicio del título 149.1.1 CE. En efecto, ha quedado dicho que a través de este título el legislador estatal debe configurar un determinado bloque normativo con carácter imperativo para las comunidades autónomas, aun cuando su activación pueda hacerse depender de las mismas, pues en tal caso nos encontramos ante «un régimen jurídico indisponible en caso de ser activado» [STC 79/2024, FJ 5 B) a)]. Esto último es lo que sucedía en el art. 18 de la Ley 12/2023 en relación con la declaración de las zonas de mercado residencial tensionado, sobre el que se pronunció esa misma sentencia; sin embargo, esto no ocurre en el caso del art. 15.1 a) de esta misma Ley 12/2023, que contiene dos habilitaciones enteramente potestativas y no vinculantes para sus destinatarios.

b) Descartado que el art. 15.1 a) pueda inscribirse en la competencia estatal prevista en el art. 149.1.1 CE, procede comprobar ahora si el precepto impugnado puede considerarse dictado al amparo de la competencia estatal del art. 149.1.13 CE.

El art. 149.1.13 CE atribuye al Estado, por un lado, la coordinación de ámbitos competenciales distintos que inciden en la ordenación general de la economía (STC 45/1991, de 28 de febrero, FFJJ 3 y 4) y, por otro, el establecimiento de las bases para la planificación general de la actividad económica.

Respecto de las bases a las que alude el art. 149.1.13 CE, la doctrina constitucional ha remarcado la necesidad de realizar una interpretación restrictiva, puesto que una lectura excesivamente amplia «podría constreñir o incluso vaciar las competencias sectoriales legítimas de las comunidades autónomas» [STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 5 C)]. Por este motivo, el uso que haga el Estado de esta competencia horizontal no puede agotar la regulación de la materia objeto del título competencial autonómico más específico (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 17, y 34/2013, de 14 de febrero, FJ 12).

Pese a que esta interpretación restrictiva de las bases es también aplicable a la legislación básica contenida en otros apartados del art. 149.1 CE, este tribunal ha precisado que el contenido material de las bases a las que se refiere el art. 149.1.13 CE es distinto. La legislación básica se define por establecer un común denominador normativo dirigido a asegurar los intereses generales, a partir del que cada comunidad autónoma podrá introducir las peculiaridades que estime convenientes en defensa de sus propios intereses. En cambio, las bases de la planificación general de la actividad económica consisten en el establecimiento de normas estatales que fijan «las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» (STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 4).

Como se aprecia, resulta imprescindible que las bases establecidas al amparo del art. 149.1.13 CE tengan una incidencia sobre la actividad económica general que, además, debe ser directa y significativa, de modo que el legislador estatal «no puede corregir distorsiones mínimas o no sustanciales del mercado que puedan producirse como consecuencia de la actividad regulatoria autonómica ni imponer a las comunidades autónomas medidas económicas que afecten el ejercicio de sus competencias si estas medidas no tienen, por sí mismas o agregadas a otras que puedan adoptar el resto de comunidades autónomas, una incidencia relevante en la actividad económica general» [por todas, STC 100/2020, de 22 de julio, FJ 3 D)].

La doctrina constitucional ha considerado que concurre esa directa y significativa incidencia en la actividad económica general cuando la normativa estatal se dirige a

mantener la unidad de mercado o la unidad económica y también cuando se dirige a alcanzar objetivos de la economía general o sectorial. Como dijimos en la STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 5 C), se trata de una «competencia para la 'ordenación general de la economía' que 'responde al principio de unidad económica y abarca la definición de 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 las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos' (STC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2)».

Así pues, la competencia estatal sobre las bases de la planificación general de la actividad económica comprende no solo la ordenación del conjunto de la economía, sino también la ordenación de cada sector o subsector de la actividad económica, incluyendo aquellos sobre los que las comunidades autónomas tienen atribuidas competencias exclusivas. En efecto, este tribunal ha aclarado que, «aun existiendo una competencia sobre un subsector económico que una comunidad autónoma ha asumido como 'exclusiva' en su Estatuto, [...] esta atribución competencial no excluye la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector, y que el ejercicio autonómico de esta competencia exclusiva puede estar condicionado por medidas estatales, que en ejercicio de una competencia propia y diferenciada pueden desplegarse autónomamente sobre diversos campos o materias, siempre que el fin perseguido responda efectivamente a un objetivo de planificación económica» (STC 143/2012, de 2 de julio, FJ 3).

Partiendo de este marco, este tribunal ha avalado que la normativa estatal pueda ampararse en el art. 149.1.13 CE para regular el sector del turismo (STC 75/1989, de 21 de abril), del comercio interior (STC 225/1993, de 8 de julio), de la agricultura (STC 85/2015, de 30 de abril), de la seguridad industrial (SSTC 203/1992, de 26 de noviembre, FJ 3, y 243/1994, de 21 de julio, FJ 3) o de la intermediación inmobiliaria (STC 97/2018, de 19 de septiembre). Y también ha avalado el uso del art. 149.1.13 CE en los sectores de la vivienda, la ordenación del territorio y el urbanismo, como veremos inmediatamente.

La doctrina constitucional ha reiterado que el sector de la vivienda «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, FJ 17). Profundizando en esta idea, es oportuno recordar que este tribunal ha admitido la competencia estatal para establecer «criterios básicos de utilización del suelo» en relación con las reservas de suelo para vivienda sujeta a algún tipo de intervención pública [SSTC 75/2018, de 5 de julio, FJ 6 A); 79/2024, de 21 de mayo, FJ 5, y 26/2025, de 29 de enero, FJ 3]. En particular, en la STC 141/2014, FJ 8 A) b), declaramos que «las facultades de dirección general de la economía del Estado ex art. 149.1.13 CE permiten al Estado establecer normas básicas y de coordinación en el sector económico de la vivienda; esto es, líneas directrices, criterios globales de ordenación y acciones y medidas singulares necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación del sector»; al hilo de esta afirmación, hicimos hincapié en la idea de que la vivienda protegida puede actuar como «factor regulador del mercado de la vivienda, persiguiendo la consecución en este ámbito de ciertos objetivos, económicos y sociales; señaladamente, el garantizar el acceso de ciertas capas de la población a una vivienda digna y lograr una moderación o contención de precios, especialmente en los periodos alcistas del ciclo económico, asegurando la existencia de una oferta de viviendas de protección pública que limite y compita con la oferta de vivienda libre».

Partiendo de estas consideraciones, es momento de comprobar si el art. 15.1 a) encuentra amparo en el título competencial del art. 149.1.13 CE, al permitir que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística puedan establecer como uso compatible de los suelos dotacionales el destinado a la construcción de viviendas dotacionales públicas (apartado 1) y que puedan establecer la obtención de suelo con la finalidad de destinarlo a vivienda social o dotacional con cargo a las actuaciones de

transformación urbanística, si así lo establece la legislación autonómica y en las condiciones en ella fijadas (apartado 2).

El tribunal constata que se trata de una regulación que persigue un objetivo claro como es el de incrementar la oferta de vivienda social o dotacional a través del fomento de la construcción de viviendas públicas. Y también constata que este objetivo se articula a través de directrices o criterios de ordenación del sector de la construcción de vivienda que, de activarse, tienen una directa y significativa repercusión y trascendencia en la actividad económica general.

Estas directrices o criterios tienen una conexión directa y clara con un sector económico concreto como es el de la vivienda y la construcción y establecen una serie de medidas singulares aptas para alcanzar los fines propuestos por el legislador estatal.

Finalmente, la circunstancia de que las comunidades autónomas dispongan de competencias exclusivas en este sector ha hecho que legislador estatal ejerza de forma restrictiva su competencia transversal, como comprobamos seguidamente.

En el supuesto previsto en el apartado 2 del art. 15.1 a) se dispone expresamente que la habilitación concedida a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística solo opera «cuando así lo establezca la legislación de ordenación territorial y urbanística y en las condiciones por ella fijada».

En el caso del apartado 1 del art. 15.1 a) se recoge una medida singular necesaria para alcanzar la finalidad de ordenación perseguida por el legislador estatal al mismo tiempo que se ofrece un amplio margen de maniobra a la comunidad autónoma. En efecto, no impide que el legislador autonómico pueda precisar o completar la habilitación concedida a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Tampoco la legislación estatal configura por completo el modelo de urbanismo que la comunidad autónoma pretenda diseñar, ni agota por completo la regulación de la materia, ni efectúa una regulación de la vivienda sujeta a intervención pública que incurra en un exceso de detalle. Por último, tampoco se advierte que, con esta regulación, el legislador estatal esté haciendo uso de «figuras y técnicas propiamente urbanísticas», en el sentido vedado por nuestra doctrina, pues nos encontramos ante una disposición que no produce una «modificación del planeamiento», ni tiene por «objeto inmediato la determinación de un uso al que ha de destinarse el suelo» (en este sentido, STC 170/2012, de 4 de octubre, FJ 12), ni tampoco se trata de una regla que «condicione el planeamiento urbanístico» (STC 34/2017, de 1 de marzo, FJ 7).

Por lo tanto, cabe concluir que el precepto impugnado tiene amparo en la competencia estatal del 149.1.13 CE, por lo que procede desestimar la impugnación del art. 15.1 a) de la Ley 12/2023.

4. Impugnación del art. 35.

El art. 35 de la Ley 12/2023 se sitúa en el título IV, titulado «Medidas de protección y transparencia en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda», concretamente, en su capítulo II sobre «Información y transparencia en materia de vivienda y suelo». Este precepto dispone lo siguiente:

«Artículo 35. Caracterización de la demanda de vivienda.

1. El Estado, en cumplimiento del principio de colaboración y cooperación, así como en garantía del de transparencia en la forma que se instrumente de acuerdo con las administraciones competentes, deberá detallar el número de personas y hogares inscritos en los registros de demandantes de vivienda habilitados para el acceso a los diferentes programas de acceso a la vivienda, diferenciando aquellas personas u hogares que actualmente residen en su ámbito territorial, de aquellos solicitantes que residen en otros ámbitos territoriales. Asimismo, se establecerán las principales características socioeconómicas de las personas y hogares demandantes de vivienda a partir de la información obrante en los referidos registros.

2. Con periodicidad anual, deberán publicarse los datos indicados en el apartado anterior a través de la sede electrónica prevista en el artículo 38 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, especificando las actuaciones realizadas, en curso y previstas para dar respuesta a la demanda existente.»

La representación procesal del Gobierno de las Illes Balears sostiene que el precepto impone un conjunto de obligaciones a las comunidades autónomas en materia de vivienda que están reservadas a la competencia exclusiva de estas y que nada tienen que ver con la competencia estatal en materia de legislación civil del art. 149.1.8 CE, en el que afirma ampararse el precepto impugnado. Sostiene también que tales obligaciones de publicidad y transparencia, que resultan del art. 35 de la Ley 12/2023, suponen la asunción de una posición de tutela o función de control en favor del Estado respecto del resto de administraciones públicas en una materia que le está constitucionalmente vedada. El abogado del Estado, por el contrario, ha defendido que la finalidad de este precepto no es asumir competencias ejecutivas de la comunidad autónoma, sino garantizar información actualizada sobre la cuestión, a partir de la suministrada por las administraciones competentes, previo el correspondiente acuerdo.

El precepto impugnado se inserta en un conjunto de preceptos relativos a medidas sobre la información y transparencia en materia de vivienda y suelo, que obligan al Estado, en los términos del art. 38 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, a proporcionar información periódica sobre cuestiones tales como el parque público de vivienda de titularidad estatal (art. 32), la inversión estatal en programas de política de vivienda (art. 33), el número de viviendas o de inmuebles de uso residencial que estén habitados por hogares y constituyan su residencia principal, así como aquellos que se hayan identificado como deshabitados o vacíos (art. 34) y el suelo público estatal disponible para vivienda (art. 36). Tales preceptos quedaron fuera del objeto de análisis de la STC 79/2024, por incumplimiento de la carga alegatoria que pesaba sobre el recurrente [FJ 2 B a)].

La controversia competencial se plantea exclusivamente respecto al art. 35 y para resolverla se impone dilucidar en primer lugar si, según afirma la disposición final séptima 2 a) de la Ley 12/2023, el título competencial del art. 149.1.8 CE es el que ampara al precepto impugnado. Para ello hay que tener en cuenta «que, conforme a reiterada doctrina, corresponde en todo caso a este tribunal identificar finalmente el título competencial concreto que ofrezca –cuando proceda– cobertura a los preceptos impugnados, sin que en dicha tarea se encuentre vinculado 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).

Atendiendo a su contenido, no puede entenderse que, pese a lo afirmado en la no impugnada disposición final séptima 2 a) de la Ley 12/2023, la materia regulada en el art. 35 sea la de legislación civil a la que se refiere el art. 149.1.8 CE (sobre la extensión de dicha materia competencial, STC 157/2021, de 16 de septiembre, FJ 4), ni tampoco es posible incardinarla en el ámbito propio de la competencia exclusiva del Estado recogida también en el art. 149.1.8 CE, sobre ordenación de los registros e instrumentos públicos (respecto a esta última competencia, la ya citada STC 157/2021, FJ 6, por todas). No obstante lo anterior, eso no significa que el precepto carezca de cobertura competencial ex art. 149.1 CE, en tanto que, al perseguir la obtención y exposición de información sobre un determinado aspecto de las políticas públicas en materia de vivienda, puede encontrar amparo en el art. 149.1.13 CE, en la medida en que tales políticas públicas, y por tanto también la necesidad de disponer de la mejor información posible en relación a su formulación y efectos, son un factor clave en la política económica general.

Así encuadrado, la resolución de la presente controversia competencial exige tener en cuenta nuestra doctrina sobre el principio de colaboración entre las distintas administraciones públicas.

El principio de colaboración, como ha declarado este tribunal, es un principio esencial del marco constitucional (STC 116/2017, de 19 de octubre, FJ 3), particularmente necesario para la ordenación y el ejercicio de las respectivas potestades, que «se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado», y es consustancial «al modelo del Estado de las autonomías» (SSTC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14, y 152/1988, de 20 de julio, FJ 6, entre otras). Como recordamos en la STC 78/2017, de 22 de junio, FJ 6, la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los estatutos de autonomía. Sobre dicho principio hemos destacado tanto su carácter necesario como su relación con la idea de la voluntariedad, frente a la vinculación de la coordinación con la de la imposición u obligatoriedad. Por otro lado, su instrumentación y puesta en práctica no permite alterar las competencias de los sujetos llamados a cooperar, a través de cualesquiera técnicas que revistan ese carácter voluntario, sin modificar la titularidad y el ejercicio de las competencias, pues este tribunal ha venido también reconociendo un margen de discrecionalidad en la determinación de los específicos mecanismos cooperativos (STC 195/2012, de 31 de octubre, FJ 5 *in fine*).

Atendiendo a lo anteriormente expuesto es preciso concluir que la disposición controvertida no incurre en la vulneración competencial que el recurso denuncia.

Lejos de establecer fórmula alguna de control o supervisión, el precepto impugnado regula un mecanismo de suministro de información que se incardina con naturalidad en el marco de la colaboración y la lealtad institucional, implícitos en el correcto funcionamiento del sistema autonómico, en tanto que la obligación de remisión de la información necesaria para el ejercicio de las competencias propias es un medio válido de cooperación entre administraciones públicas [art. 141.1 c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público].

Además, es de advertir que en este caso los términos de dicha remisión de información quedan diferidos a «la forma que se instrumente de acuerdo con las administraciones competentes» y que, conforme al tenor del precepto, la única obligación que pesa sobre las administraciones autonómicas es la relativa al suministro de información respecto al «número de personas y hogares inscritos en los registros de demandantes de vivienda habilitados para el acceso a los diferentes programas de acceso a la vivienda». El resto de actuaciones serán llevadas a cabo por el Estado a partir de dicha información, incluyendo la publicidad de «las actuaciones realizadas, en curso y previstas para dar respuesta a la demanda existente», que hay que entender relativas a las actuaciones estatales o bien a las que se deriven de los datos que han de ser remitidos por las comunidades autónomas en función de lo previsto en esta u otras normas estatales.

Consecuentemente, la impugnación del art. 35 de la Ley 12/2023 ha de ser desestimada.

5. Impugnación del apartado 2 de la disposición final quinta de la Ley 12/2023, en lo relativo a las letras a) y b) del art. 439.6 LEC.

La impugnación del apartado 2 de la disposición final quinta de la Ley 12/2023 subsiste solamente en lo relativo a la redacción que da a las letras a) y b) del 439.6 LEC, pues ya hemos indicado que el apartado c) del art. 439.6 LEC ha sido declarado inconstitucional por la STC 26/2025.

En concreto, los apartados cuestionados disponen:

«6. En los casos de los números 1, 2, 4 y 7 del apartado 1 del artículo 250, no se admitirán las demandas, que pretendan la recuperación de la posesión de una finca, en que no se especifique:

a) Si el inmueble objeto de las mismas constituye vivienda habitual de la persona ocupante.

b) Si concurre en la parte demandante la condición de gran tenedora de vivienda, en los términos que establece el artículo 3 k) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

En el caso de indicarse que no se tiene la condición de gran tenedor, a efectos de corroborar tal extremo, se deberá adjuntar a la demanda certificación del registro de la propiedad en el que consten la relación de propiedades a nombre de la parte actora.»

La letrada de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears alega que, desde la perspectiva del art. 24.1 CE, no puede admitirse, desde el principio de proporcionalidad, el establecimiento de obstáculos procesales de acceso a la tutela judicial efectiva de los propietarios que están integrados por óbices vinculados a conceptos o situaciones jurídicas que nada tienen que ver con lo «procesal», sino con conceptos de derecho sustantivo que, en cada comunidad autónoma, pueden tener regulación diferente (caso de la definición de gran tenedor de vivienda en la normativa sectorial). Y también sostiene que vulnera el orden constitucional de distribución de competencias la definición, a estos efectos, del concepto de gran tenedor de vivienda. Por su parte, el abogado del Estado defiende que se trata de exigencias procesales, no sustantivas y acordes con la finalidad de la Ley 12/2023 en este punto, pues el aspecto procesal de la protección de la posesión de viviendas se refiere, en particular, a la arrendaticia y respecto de la posesión obtenida como consecuencia de la adquisición de viviendas con garantía hipotecaria.

(i) El examen de las quejas planteadas ha de comenzar, en este caso, por la de índole competencial que, una vez declarada la inconstitucionalidad del apartado c) del art. 439.6 LEC por la STC 26/2025, únicamente subsiste en relación con el apartado b) del art. 439.6 LEC. Dicho precepto establece, como requisito de admisibilidad de la demanda, en los casos de los números 1, 2, 4 y 7 del apartado 1 del artículo 250, que en la misma se especifique si concurre en la parte demandante la condición de gran tenedora de vivienda, en los términos que establece el artículo 3 k) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, so pena de inadmisibilidad en caso de no hacerlo así.

Para resolver esta queja debemos partir de la naturaleza y finalidad del precepto impugnado para dilucidar si se incardina o no en el ámbito procesal. En este caso, resulta indudable el carácter procesal del apartado controvertido pues viene a establecer un requisito en cuanto al contenido material de la demanda en determinados casos, en virtud de la cual se ha de especificar si el demandante ostenta o no la condición de gran tenedor. Dicho requisito opera como condición de acceso a la jurisdicción, pues el incumplimiento de dicha exigencia lleva anudada la consecuencia de inadmisión de la demanda. De hecho, el propio recurso de inconstitucionalidad lo entiende así cuando califica este precepto como un óbice o un obstáculo desproporcionado de acceso a la tutela judicial efectiva. Así las cosas, está claro que se trata de una «norma procesal que se dirige a los jueces» [STC 28/2022, de 24 de febrero, FJ 4, con cita de la STC 80/2018, de 5 de julio, FJ 5 b)]. Por lo tanto, la previsión legal tiene cobertura competencial en el art. 149.1.6 CE que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre la legislación procesal.

A dicha afirmación nada obsta el hecho de que en el apartado b) del art. 439.6 LEC el legislador procesal estatal maneje el concepto de gran tenedor que resulta de la definición que del mismo da el art. 3 k) de la Ley 12/2023 [y sobre cuya

constitucionalidad se pronunció la STC 79/2024, FJ 6 b)], que pueda o no ser coincidente con el empleado por la legislación sustantiva de las comunidades autónomas, dictada por estas en el ejercicio de sus competencias en materia de vivienda. No cabe apreciar en este caso extralimitación competencial por parte del legislador estatal pues la definición del concepto de gran tenedor, en el precepto impugnado, lo es únicamente a los efectos de asegurar un tratamiento procesal uniforme a los demandantes en la cumplimentación de un requisito específico de acceso a la jurisdicción en los procesos de recuperación posesoria, como lo es el relativo a la indicación en la demanda de si concurre o no en aquellos la condición de gran tenedor. Se trata de una definición que despliega sus efectos en el plano estrictamente procesal, en el que el Estado cuenta con competencia legislativa exclusiva (art. 149.1.6 CE), pero que no veda en modo alguno que las comunidades autónomas puedan establecer definiciones similares o divergentes en su ámbito propio de competencias sustantivas, para el desarrollo de sus políticas propias en materia de vivienda.

En conclusión, el apartado b) del art. 439.6 LEC es conforme con el orden constitucional de distribución de competencias.

(ii) Despejada la tacha de naturaleza competencial, cumple dilucidar si, como afirma la parte actora, los requisitos de acceso al proceso que establecen los apartados a) y b) del art. 439.6 LEC, en redacción dada por la Ley 12/2023 constituyen obstáculos que limitan o impiden de manera desproporcionada el acceso a la jurisdicción, vulnerando con ello el derecho a la tutela judicial efectiva ex art. 24.1 CE.

La doctrina de este tribunal en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción, quedó sintetizada en lo que aquí interesa en la STC 26/2025, FJ 6 B), a la que cabe efectuar aquí una remisión. Baste destacar que, como allí expusimos, con cita de la STC 52/2014, de 10 de abril, FJ 2, «el derecho reconocido en el art. 24.1 CE podría verse conculcado por aquellas disposiciones legales que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultaran innecesarias, excesivas o carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador (SSTC 60/1989, de 16 de marzo, FJ 4; 114/1992, de 14 de septiembre, FJ 3, y 273/2005, de 27 de octubre, FJ 5)».

Desde esta perspectiva, no cabe apreciar la alegada vulneración del art. 24.1 CE, en relación con el apartado a) del art. 439.6 LEC. La identificación de que el inmueble objeto de la reclamación judicial constituye vivienda habitual de la persona ocupante no puede considerarse una traba excesiva de acceso al proceso, pues el precepto solamente reclama al demandante que «especifique» ese extremo, lo cual no cabe tildar de desproporcionado, en cuanto puede cumplirse con la mera indicación en la demanda de la información de que disponga el demandante al respecto.

Procede igualmente desestimar la impugnación del art. 439.6 b) LEC por vulneración del derecho de acceso a la jurisdicción. Este tribunal estima que la condición de acceso al proceso persigue una finalidad legítima y no puede ser tildada de irrazonable ni desproporcionada.

En efecto, la exigencia de especificación en el escrito rector del procedimiento de la condición de gran tenedor de la parte actora responde a la finalidad de introducir, desde el momento mismo del inicio del proceso, una información que, sin duda, puede resultar de interés para la tramitación y resolución de los juicios verbales de recuperación posesoria, así como de sus incidentes. En particular, conviene destacar que el art. 441.7 LEC, en redacción dada por la disposición final quinta de la Ley 12/2023, dispone que, para adoptar la decisión de suspensión del procedimiento en los casos de vulnerabilidad, el órgano judicial habrá de ponderar cualquier circunstancia acreditada en autos y, sin necesidad de grandes esfuerzos argumentativos, la condición de gran tenedor o no del demandante constituye una circunstancia que puede razonablemente formar parte de esa «previa valoración ponderada y proporcional» que el art. 441.7 LEC exige del órgano judicial. Debemos, por ello, concluir que nos encontramos ante un precepto que impone un requisito que resulta útil desde el punto de vista de la finalidad del proceso y de los

intereses tutelados por el legislador que, como afirmamos en la STC 26/2025, FJ 6 C), consisten en «dotar de mayor protección a las personas y hogares afectados en los procedimientos de recuperación de la posesión [...] cuando se esté ante una situación de especial vulnerabilidad económica de la parte demandante».

Constatada la existencia de una finalidad legítima, la condición de acceso al proceso prevista en este apartado no puede ser calificada como una traba excesiva, en tanto que, como se ha visto, simplemente exige que el demandante indique si tiene la condición de gran tenedor o no y, en caso de no serlo, que aporte certificación del registro de la propiedad en la que conste la relación de propiedades a su nombre. Baste señalar, en este sentido, que para la parte actora no requiere un esfuerzo particularmente reseñable llegar a conocer si ella misma reúne las condiciones para ser considerada gran tenedor, en los términos establecidos en el art. 3 k) de la Ley 12/2023. Partiendo de la definición establecida en el art. 3 k) de la Ley 12/2023, cualquier titular de propiedades inmobiliarias puede conocer, empleando para ello un nivel de diligencia medio, si reúne la condición de gran tenedor o no. Además, en caso de afirmarse la concurrencia de tal condición, la norma cuestionada únicamente requiere que así «se especifique» o se haga constar en la demanda, sin necesidad de aportar prueba alguna de ello. Y, por el contrario, en caso de negarse tal condición, el medio legal de acreditación impuesto por el legislador procesal es fácilmente accesible para el demandante y, de hecho, la exigencia de aportar certificación registral como requisito de admisión de la demanda en casos especiales no resulta novedosa ni desconocida en nuestro ordenamiento procesal, sino que aparece recogida para otros supuestos (como, por ejemplo, en el art. 439.2.3 LEC, que se mantiene invariable desde su redacción original).

Frente a lo que acaba de exponerse podría quizás llegar a afirmarse que, una vez declarado inconstitucional y nulo el apartado c) del art. 439.6 LEC por la STC 26/2025, el apartado b) quedaría privado de utilidad alguna, erigiéndose por este motivo en una mera formalidad carente de justificación. Sin embargo, ha de recordarse que no es misión de este tribunal efectuar una depuración de la ley en relación con posibles defectos de técnica legislativa, sino constatar la compatibilidad de la ley con el texto constitucional [por todas, STC 68/2024, de 23 de abril, FJ 3 b) *in fine*, y las sentencias allí citadas]. En todo caso, y aunque es cierto que el apartado c), ya anulado, establecía un requisito para el caso de que el demandante tuviera la condición de gran tenedor, prevista en el apartado b), ahora analizado, esta relación de conexión entre ambas letras del art. 439.6 LEC lo es solo de dependencia de la letra c) respecto de la regulación establecida en la letra b), pero no opera en el sentido inverso. De hecho, según acaba de explicarse, el conocimiento dentro de los juicios verbales de recuperación posesoria del dato relativo a si la parte actora reúne o no la condición de gran tenedora tiene una virtualidad singular y autónoma, cuyos efectos pueden continuar desplegándose con independencia de las vicisitudes que haya seguido la letra c) del art. 439.6 LEC.

En consecuencia, este motivo de impugnación debe ser desestimado.

6. Impugnación del apartado 4 de la disposición final quinta de la Ley 12/2023, en cuanto modifica el art. 441.5 LEC.

La demanda cuestiona finalmente el apartado 4 de la disposición final quinta de la Ley 12/2023, únicamente en cuanto modifica el art. 441.5 LEC, que queda redactado en los términos siguientes:

«5. En los casos de los números 1, 2, 4 y 7 del apartado 1 del artículo 250, siempre que el inmueble objeto de la controversia constituya la vivienda habitual de la parte demandada, se informará a esta, en el decreto de admisión a trámite de la demanda, de la posibilidad de acudir a las administraciones públicas autonómicas y locales competentes en materia de vivienda, asistencia social, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. La información deberá comprender los datos exactos de identificación

de dichas administraciones y el modo de tomar contacto con ellas, a efectos de que puedan apreciar la posible situación de vulnerabilidad de la parte demandada.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, se comunicará inmediatamente y de oficio por el juzgado la existencia del procedimiento a las administraciones autonómicas y locales competentes en materia de vivienda, asistencia social, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, a fin de que puedan verificar la situación de vulnerabilidad y, de existir esta, presentar al juzgado propuesta de alternativa de vivienda digna en alquiler social a proporcionar por la administración competente para ello y propuesta de medidas de atención inmediata a adoptar igualmente por la administración competente, así como de las posibles ayudas económicas y subvenciones de las que pueda ser beneficiaria la parte demandada.

En caso de que estas administraciones públicas confirmasen que el hogar afectado se encuentra en situación de vulnerabilidad económica y, en su caso, social, se notificará al órgano judicial a la mayor brevedad y en todo caso en el plazo máximo de diez días.

En los casos previstos por los apartados 6 y 7 del artículo 439, cuando la parte actora sea una gran tenedora de vivienda y hubiera presentado junto con la demanda documento acreditativo de la vulnerabilidad de la parte demandada, en el oficio a las administraciones públicas competentes se hará constar esta circunstancia a efectos de que efectúen directamente, en el mismo plazo, la propuesta de medidas de atención inmediata a adoptar, así como de las posibles ayudas económicas y subvenciones de las que pueda ser beneficiaria la parte demandada y las causas, que, en su caso, han impedido su aplicación con anterioridad.

Recibida dicha comunicación o transcurrido el plazo, el letrado o letrada de la administración de justicia dará traslado a las partes para que en el plazo de cinco días puedan instar lo que a su derecho convenga, procediendo a suspender la fecha prevista para la celebración de la vista o para el lanzamiento, de ser necesaria tal suspensión por la inmediatez de las fechas.»

La letrada de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears sostiene que el establecimiento de un deber y obligación de ofrecimiento de una vivienda digna en alquiler social que se impone a la administración competente junto a la propuesta de medidas de atención inmediata, ayudas económicas o subvenciones, carece de carácter procesal y, en consecuencia, no se ampara en el título competencial del art. 149.1.6 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación procesal, sino que viene a condicionar la competencia autonómica en materia de vivienda. Por su parte, el abogado del Estado defiende que el precepto regula una fase del procedimiento judicial de desahucio de ocupantes de la vivienda, entendido como un requisito concreto para la procedibilidad de la acción.

La controversia se centra en el mandato de comunicación que, en los procesos de desahucio que se tramitan por el cauce del juicio verbal, el órgano judicial ha de realizar a la administración autonómica competente en materia de vivienda, asistencia social, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. La finalidad de esta comunicación es que pueda verificarse la situación de vulnerabilidad y, en caso de existir, que por parte de la administración competente se presente ante el juzgado la correspondiente propuesta alternativa de vivienda digna en régimen de alquiler social, de medidas de atención inmediata, así como de las ayudas económicas y subvenciones de que pueda ser beneficiaria la parte demandada. En realidad, este mandato de comunicación es el envés de la obligación, también prevista en el precepto, de informar, en el decreto de admisión a trámite de la demanda, de la posibilidad que tiene el demandante de acudir a esas mismas administraciones públicas autonómicas y locales competentes en materia de vivienda, asistencia social, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

A esta previsión ha aludido el fundamento jurídico 6 C) c) de la STC 26/2025 en los términos siguientes: «La misma acomete una reforma del art. 441.5 LEC y prevé que por

los poderes públicos se adopten las oportunas medidas para hacer frente a las eventuales situaciones de desprotección residencial que pudiesen tener lugar con ocasión de la vulnerabilidad económica en que pudieran encontrarse los ocupantes de las viviendas objeto de controversia en los casos de los números 1, 2, 4 y 7 del apartado 1 del art. 250 LEC (los mismos a que remite el art. 439.6 LEC), una vez admitida la respectiva demanda y, por tanto, de forma compatible y respetuosa con el derecho de acceso al proceso de quien postula la recuperación de la posesión de la vivienda en cuestión.»

A lo anterior cabe añadir que la legislación procesal es una «competencia general» del Estado [SSTC 80/2018, de 5 de julio, FJ 5 a), y 13/2019, de 31 de enero, FJ 2 b)] que responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales [SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 20; 83/1986, de 26 de junio, FJ 2, y 173/1998, de 23 de julio, FJ 16 c)]. No puede entenderse que la regulación que ahora se cuestiona no encuentre fundamento en la competencia estatal, por cuanto dicha regulación tiene una evidente relación con la configuración del concreto proceso judicial de que se trata, en punto a determinar la información que puede resultar precisa para la viabilidad de la acción ejercida. Por otro lado, se trata de una serie de obligaciones que, con independencia de la comunicación al órgano judicial en los términos previstos en la norma procesal, se insertan con naturalidad en las funciones que han de cumplir los poderes públicos con competencias en esta materia por imperativo del art. 47 CE en relación con el art. 53.1 CE. Además, no debe olvidarse el mandato que contiene el art. 118 CE que obliga a los poderes públicos a prestar a los órganos judiciales «la colaboración requerida por estos en el curso del proceso», tal como concreta el art. 17.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que obliga a todas las personas y entidades públicas y privadas «a prestar, en la forma que la ley establezca, la colaboración requerida por los jueces y tribunales en el curso del proceso».

La anterior conclusión no puede verse enervada por la cita en la demanda del fundamento jurídico 5 de la STC 32/2019, de 28 de febrero, que enjuició la Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley de enjuiciamiento civil, en relación con el procedimiento judicial en caso de ocupación ilegal de viviendas. En modo alguno se niega la competencia del Estado para dictar legislación procesal en una cuestión similar a la aquí enjuiciada, sino que, al contrario, se enfatiza en dos ocasiones la ya expresada idea de que se trata de una obligación que pesa sobre los poderes públicos con competencias en la materia. Así afirma que «la orden judicial de desalojo de los ocupantes de la vivienda decretada en el proceso especial creado por la Ley 5/2018 no excluye en modo alguno que los poderes públicos competentes deban atender, conforme a las disposiciones aplicables y los medios disponibles, a las situaciones de exclusión residencial que pudieran producirse, en particular cuando afectaren a personas especialmente vulnerables», así como que «[c]orresponde en efecto a las distintas administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias en materia de vivienda y servicios sociales, articular las medidas necesarias para prevenir situaciones de exclusión residencial y para que resulte eficaz la comunicación prevista en los preceptos referidos, a fin de dar respuesta adecuada y lo más pronta posible a los casos de vulnerabilidad que pudieran producirse como consecuencia del desalojo judicial de ocupantes de viviendas».

En consecuencia, por todo lo expuesto, la impugnación del apartado 4 de la disposición final quinta de la Ley 12/2023, únicamente en cuanto modifica el art. 441.5

LEC, ha de ser desestimada, sin perjuicio de advertir que su penúltimo párrafo se refiere a previsiones que ya han sido anuladas en la STC 26/2025.

FALLO

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

1.º Declarar la pérdida de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de las Illes Balears contra determinados preceptos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, en lo que se refiere a la impugnación de los arts. 16.1 d); 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»; 27.1 y 3; disposición transitoria primera, párrafo segundo, y de la disposición final quinta dos, en cuanto añade los apartados 6 c) y 7 del art. 439 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil.

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

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

Dada en Madrid, a dieciséis de diciembre de dos mil veinticinco.—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.—Laura Díez Bueso.—José María Macías Castaño.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad número 5516-2023

En el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 LOTC y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría, formulo el presente voto particular para exponer las razones de mi discrepancia con parte de la fundamentación jurídica y fallo de la sentencia aprobada.

Es cierto, como dice la sentencia, que este recurso suscita controversias competenciales muy similares a las ya resueltas en la SSTC 79/2024 y 26/2025. Frente a esas sentencias ya formulé sendos votos particulares en lo relativo a la desestimación de las impugnaciones presentadas contra los artículos 8 a) y c), 18.2 y 3, disposición adicional tercera, 18.4, 19 y 28 de forma que respecto de estos preceptos me limitaré en este momento a remitirme a los argumentos que ya expuse en esos votos particulares.

En cuanto al artículo 15 a) 1 y 2 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, la sentencia descarta, con acierto, que su encaje pueda encontrarse en el artículo 149.1.1 CE y lo halla en el artículo 149.1.13 CE, y esto no me parece acertado. Porque ese precepto de la ley habilita a los instrumentos de ordenación para hacer algo que ya podían hacer sin necesidad de él; el considerar entre los usos compatibles de los suelos dotacionales el destinado a la construcción de viviendas dotacionales públicas y el permitir a la legislación territorial y urbanística la obtención de suelo con destino a vivienda social o dotacional con cargo a las actuaciones de transformación urbana que prevean los instrumentos correspondientes, de acuerdo con lo que disponga la legislación urbanística.

Es un precepto superfluo; no habilita a la legislación urbanística para hacer algo que no pudiera hacer antes.

El artículo 149.1.13 CE tiene una finalidad incisiva en la economía del país que este precepto no tiene.

Por eso creo que debió haberse declarado su inconstitucionalidad.

El artículo 35 se dicta al amparo de las competencias del Estado en materia civil, pero la propia sentencia reconoce que el artículo 149.1.8 CE no es adecuado porque la regulación que establece no es en absoluto civil.

En la búsqueda de un precepto constitucional que pueda amparar esta regulación, la sentencia aprobada por la mayoría la acaba encontrando en el artículo 149.1.13 CE, en la medida en que la información que ese artículo 35 de la Ley por el derecho a la vivienda, proporciona es un factor clave para desarrollar una política económica general.

Se cita una abundante jurisprudencia constitucional sobre la importancia del principio de colaboración que se encuentra implícito en la propia esencia de la organización territorial del Estado, pero no hay una sola sentencia de este tribunal que imponga el principio de colaboración como una consecuencia que el Estado puede imponer al amparo del artículo 149.1.13 CE. Entre otras cosas porque, como reconoce la sentencia, a diferencia del principio de coordinación el de colaboración se basa en la voluntariedad de las acciones que a su amparo se desarrollan.

Esta sería la primera vez que el Tribunal Constitucional liga el principio de colaboración con una obligación basada en la planificación general de la economía a que se refiere el artículo 149.1.13 CE.

Nada se justifica acerca de cómo lo previsto en ese precepto pueda tener una incidencia relevante en la actividad económica general, ni cómo puede afectar a esta de manera directa y significativa. Es cierto que las políticas públicas en materia de vivienda son, o pueden ser, un factor clave en la política económica general, pero eso no conlleva que lo sea la obtención de información sobre esas políticas, como entiende la sentencia sin mas justificación que esa afirmación asertiva.

Puede decirse que el precepto en cuestión no supera el juicio de constitucionalidad que, conforme a la doctrina constitucional interpretativa del artículo 149.1.13 CE (por todas STC 34/2013, de 14 de Febrero, FJ 4) recoge la propia ponencia sobre el artículo 15.1 a) de la misma ley. Y puede afirmarse también que el enjuiciamiento que hace la ponencia del artículo 35 conforme al canon del artículo 149.1.13 CE difumina el alcance competencial de este título competencias, así como de las funciones que le han asignado, y de los límites de la intervención estatal sobre ámbitos materiales que no son de su competencia, tal como ha definido la doctrina constitucional. Por ello creo que este precepto es inconstitucional.

La disposición final quinta, apartado 2 añade un nuevo apartado 6 al artículo 439 de la Ley de enjuiciamiento civil.

El párrafo b) de dicho precepto se refiere a la necesidad de que en la demanda se especifique «si concurre en la demandante la condición de gran tenedor de viviendas, en los términos que establece el artículo 3 k) de la Ley por el derecho a la vivienda.

Pues este artículo 3 k), como todas las definiciones que se contienen en ese precepto, es patentemente inconstitucional porque solo se aplica en tanto no entre en contradicción con la definición regulada por las administraciones competentes en materia de vivienda, en cuyo caso prevalecerá esta última regulación.

Es decir, se trata de una definición que solo se aplica con carácter supletorio, ante la inexistencia de una regulación aprobada por los órganos con competencias en materia de vivienda.

Y desde la STC 61/1997, de 20 de marzo, es doctrina repetida de este tribunal que el legislador no puede regular sobre ninguna materia sobre la que no tenga competencia para el caso de que esas administraciones no hayan aprobado la regulación que consideren oportuna, esto es, que no tiene título alguno para dictar normas con eficacia meramente supletoria (por todas, la más reciente STC 53/2017, de 11 de mayo, FJ 18).

Por esta razón el artículo 439.6 b) de la Ley de enjuiciamiento civil hubiera debido ser declarado inconstitucional.

Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a dieciséis de diciembre de dos mil veinticinco.—Ricardo Enríquez Sancho.—
Firmado y rubricado.

Voto particular que formulan los magistrados don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera y don José María Macías Castaño a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5516-2023

En el ejercicio de la facultad que nos confiere el artículo 90.2 LOTC, y con respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal, formulamos el presente voto particular para exponer las razones de nuestra discrepancia con parte de la fundamentación jurídica y fallo de la sentencia aprobada, conforme a los argumentos defendidos en la deliberación del Pleno y que expresamos a continuación.

Nuestras discrepancias con los razonamientos empleados en la sentencia para declarar ajustadas a la Constitución la mayoría de las previsiones impugnadas de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, no son nuevas, pues pueden constatarse en los votos particulares que suscribimos a las SSTC 79/2024, de 21 de mayo, y 26/2025, de 29 de enero.

En la sentencia ahora aprobada esas discrepancias se centran en los fundamentos jurídicos 3 y 5 y el fallo, en los que descarta que sean inconstitucionales el art. 15.1 a), apartado primero, (FJ 3), y el apartado dos de la disposición final quinta de la Ley 12/2023, en cuanto añade los apartados a) y b) del art. 439.6 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil (FJ 5). Exponemos seguidamente las razones de nuestro disenso.

1. El primer apartado del art. 15.1 a) de la Ley 12/2023 no encuentra amparo en la competencia estatal del art. 149.1.13 CE.

Respecto al art. 15.1 a), apartado primero, de la Ley 12/2023, la letrada autonómica alegaba que sus previsiones, al ser potestativas, no pueden tener encaje en el art. 149.1.1 y 13 CE. Por su parte, el abogado del Estado defendió que se trataba de directrices básicas de la planificación en materia de vivienda común en todo el territorio, pero que dejan un claro margen de actuación autonómica, lo que resulta conforme con las competencias estatales reconocidas en el art. 149.1.1 y 13 CE.

La sentencia descarta que el art. 15.1 a) de la Ley 12/2023 encuentre amparo en el art. 149.1.1 CE, pero considera que es encuadrable en el art. 149.1.13 CE y que, por tanto, no vulnera las competencias autonómicas en materia de vivienda y urbanismo.

Discrepamos de esa conclusión. En su tenor literal el art. 15.1 a) impugnado asegura establecer «criterios básicos en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística» con la finalidad, según el referido apartado 1 a), de «ampliar la oferta de vivienda social o dotacional». Para ello dispone habilitaciones de uso potestativo cuyos destinatarios son los instrumentos de ordenación territorial y urbanística los cuales «[p]odrán establecer como uso compatible de los suelos dotacionales, el destinado a la construcción de viviendas dotacionales públicas».

En tales términos, no garantiza unas condiciones básicas para el ejercicio de un derecho, sino unos potenciales criterios supuestamente orientadores de la política urbanística y de vivienda que corresponde poner en práctica a las comunidades autónomas y ayuntamientos. No puede entenderse, por tanto, dictado al amparo de la competencia del Estado para regular 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 CE). Basta al efecto recordar la STC 143/2017, de 14 de diciembre, que en su fundamento jurídico 2 B) a), respecto al alcance del título competencial estatal del art. 149.1.1 CE, señala:

«La doctrina constitucional sobre las condiciones básicas de los derechos y deberes constitucionales ha sido resumida en la STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 5 b), a la que ahora nos remitimos. Así, en cuanto a su delimitación negativa, este tribunal ha considerado que el artículo 149.1.1 CE no tiene por objeto "la ordenación de la ciudad, el urbanismo entendido en sentido objetivo" [STC 61/1997, FJ 9 b)]. El Estado no puede, a través de la determinación de las condiciones básicas, "[c]onfigurar el modelo de urbanismo que la comunidad autónoma y la administración local, en el ejercicio de sus

respectivas competencias, pretendan diseñar, ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales, aunque puedan condicionar indirectamente ambos extremos" [STC 61/1997, FJ 9 b)]. Por tanto, es preciso distinguir "aquellas normas urbanísticas que guardan una directa e inmediata relación con el derecho de propiedad [...] y del que se predicen las condiciones básicas" y "aquellas otras que tienen por objeto o se refieren a la ordenación de la ciudad, esto es, las normas que, en sentido amplio, regulan la actividad de urbanización y edificación de los terrenos para la creación de la ciudad". En cuanto a su delimitación positiva bastará con recordar que "[l]a materia sobre la que recae o proyecta son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos" [STC 61/1997, FJ 7 b)]. Las condiciones básicas que el Estado puede establecer con la finalidad de garantizar la igualdad no se refieren "a los sectores materiales en los que estos se insertan", pues el artículo 149.1.1 CE "solo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoc[e]".»

Indicado lo anterior, debe valorarse ahora si el precepto impugnado encuentra amparo en la competencia estatal del art. 149.1.13 CE. La sentencia, con un argumento marcadamente apodíctico, estima que nos encontramos ante «una disposición que no produce una 'modificación del planeamiento', ni tiene por 'objeto inmediato la determinación de un uso al que ha de destinarse el suelo' (en este sentido, STC 170/2012, de 4 de octubre, FJ 12), ni tampoco se trata de una regla que 'condicione el planeamiento urbanístico' (STC 34/2017, de 1 de marzo, FJ 7)». Previamente ha afirmado que se trata de «una regulación que persigue un objetivo claro como es el de incrementar la oferta de vivienda social o dotacional a través del fomento de la construcción de viviendas públicas. Y también constata que este objetivo se articula a través de directrices o criterios de ordenación del sector de la construcción de vivienda que, de activarse, tienen una directa y significativa repercusión y trascendencia en la actividad económica general».

Ninguno de los dos argumentos resulta convincente. Antes al contrario, pues creemos que puede concluirse que el apartado 1 a) del art. 15 de la Ley 12/2023 no encuentra amparo en la mencionada competencia estatal del art. 149.1.13 CE.

Como ya se ha expuesto, este apartado establece una habilitación directa a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística (impidiendo con ello que la legislación sectorial sobre la materia, que es autonómica, pueda limitar o coartar dicha habilitación) para que tales instrumentos puedan establecer como uso compatible de los suelos dotacionales, el destinado a la construcción de viviendas dotacionales públicas.

En su examen resultaba imprescindible recordar que, como este tribunal tiene declarado, el urbanismo, entendido como sector material susceptible de atribución competencial, «alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico» [SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 6 a), y 170/2012, de 4 de octubre, FJ 12], lo que permite a las comunidades autónomas «fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad, y servirse para ello de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas» (STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 4). En este sentido, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades –tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores– y en la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas [SSTC 61/1997, FJ 6 a); 170/2012, FJ 12, y 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 5 A)].

De la doctrina constitucional (por todas, STC 143/2017, de 14 de diciembre, FJ 2) se deduce el carácter exclusivo de las competencias autonómicas en materia de urbanismo, así como la obligación de que, caso de incidir sobre aquellas, las competencias del Estado se mantengan dentro de los límites que les son propios. Ambos criterios excluyen que una decisión estatal que afecte a la competencia autonómica sobre urbanismo pretenda hacerse operativa mediante el recurso a figuras y técnicas propiamente urbanísticas, es decir, específicas de la ordenación urbana, como son las aquí

examinadas, dado que el precepto regula directamente un supuesto en el que a determinada calificación del suelo es posible asociar un determinado uso. Lo vedado es, pues, la utilización de técnicas e instrumentos urbanísticos, como la determinación de uno de los usos compatibles de los suelos dotacionales, para la consecución de objetivos que se dicen vinculados a las competencias estatales. En estos casos, no nos encontramos en el ejercicio de dichas competencias estatales, sino en el ámbito propio del urbanismo de competencia exclusiva autonómica que no puede verse desplazada. Eso es justo lo que hace el precepto impugnado, en el que el legislador estatal habilita directamente al planificador para que pueda hacer uso de una específica técnica urbanística (en un sentido similar, STC 170/2012, FJ 12), pretendiendo determinar cómo deben ejercerse potestades administrativas ajenas (autonómicas y locales) y prohibiendo implícitamente a las comunidades autónomas que proyecten su potestad legislativa en una cuestión de su exclusiva competencia.

En efecto, el Estado pretende fijar un criterio potestativo (lo que también permite dudar de su afirmado carácter básico) en el ámbito de la ordenación urbanística. En todo caso, lo hace regulando los posibles usos del suelo, esto es, mediante el recurso a figuras y técnicas propiamente urbanísticas, es decir, específicas de la ordenación urbana, pues la determinación de un uso al que ha de destinarse el suelo constituye uno de los aspectos esenciales de la competencia autonómica sobre urbanismo, a la vez que una técnica para la ejecución de la política pública de vivienda. Respecto a esto último cabe añadir que la opción entre la promoción de un determinado tipo de vivienda pública es una decisión de política de vivienda que corresponde a los titulares de esa competencia, que son las comunidades autónomas y los ayuntamientos.

Tampoco está de más recordar, en este contexto, que este tribunal ha afirmado con reiteración que el art. 149.1.13 CE ampara disposiciones estatales con incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, y que dicho precepto constitucional debe ser interpretado de forma estricta cuando concurre con una materia o un título competencial más específico (entre muchas, STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5), sin que las competencias estatales que, en este caso, se relacionan con la exclusiva autonómica sobre urbanismo, habiliten al Estado para definir o predeterminar, siquiera como criterio, la técnica urbanística a utilizar y hacerlo, además, desconociendo la competencia autonómica que se ve aquí preterida sin justificación.

Desde otro punto de vista, de acuerdo con la doctrina constitucional que la sentencia recoge, la «incidencia sobre la actividad económica general [...] ha de ser 'directa y significativa' para justificar las normas y medidas amparadas en el artículo 149.1.13 CE, según jurisprudencia constitucional consolidada» (STC 33/2018, de 12 de abril, FJ 3). Aquí la incidencia es meramente hipotética, y así lo reconoce la sentencia, cuando afirma que la previsión impugnada, «de activarse», tendría una directa y significativa repercusión y trascendencia en la actividad económica general. Y difícilmente puede serlo una previsión que no es de obligado cumplimiento, sino que queda al albur de lo que decida el planificador urbanístico.

Con respecto a esto último hay que precisar que la sentencia olvida que una regulación como la aquí enjuiciada se ha configurado de un modo ciertamente contradictorio con el carácter pretendidamente básico que se le atribuye. Es un acto de voluntad de los destinatarios de la norma (los instrumentos de planificación municipales) el determinante de su sujeción al régimen previsto por la norma estatal, de modo que se predica el carácter básico de una regulación cuya aplicación depende de la voluntad de la entidad eventualmente interesada en quedar sujeta a ella. Eso, además de ser contrario al carácter indisponible de las competencias, implica que la determinación del régimen jurídico aplicable quedaría al albur de la decisión del presumible destinatario de la regulación. Consecuencia inadmisibles tanto desde el punto de vista de la certeza y claridad del ordenamiento como de la función que las bases han de cumplir (en un sentido similar, en relación a una materia competencial diferente, STC 151/2011, de 29 de septiembre, FJ 5).

Y aunque se argumente que el silencio de la norma estatal no significa el desplazamiento del legislador autonómico (de lo que cabe dudar a la vista de la diferencia con el apartado segundo del precepto, en el que el legislador autonómico aparece mencionado expresamente), lo que ocurre es que, en los términos del propio precepto, la finalidad de la previsión es, según el inciso inicial del propio art. 15.1 a), «asegurar la efectividad de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los pertinentes derechos establecidos por esta ley», lo que remite directamente al art. 149.1.1 CE, respecto del cual ya se ha comprobado que no proporciona amparo competencial a este primer apartado del art. 15.1 a) de la Ley 12/2023.

En suma, por lo expuesto, el apartado primero del art. 15.1 a) de la Ley 12/2023 excede de las competencias estatales y debió ser declarado inconstitucional y nulo.

2. La disposición final quinta de la Ley 12/2023, en la redacción que da a las letras a) y b) del art. 439.6 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, es contraria al art. 24.1 CE.

La impugnación del apartado 2 de la disposición final quinta de la Ley 12/2023 subsiste solamente en lo relativo a la redacción que da a las letras a) y b) del art. 439.6 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil (LEC), pues el apartado c) del art. 439.6 LEC ha sido declarado inconstitucional por la STC 26/2025, de 29 de enero.

La letrada de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears alegaba, respecto a la totalidad del art. 439.6 LEC que, desde la perspectiva del art. 24.1 CE, no puede admitirse, atendiendo al principio de proporcionalidad, el establecimiento de obstáculos procesales de acceso a la tutela judicial efectiva de los propietarios que estén vinculados a conceptos o situaciones jurídicas que nada tienen que ver con lo «procesal», sino con conceptos de Derecho sustantivo. Por su parte, el abogado del Estado defiende que se trata de exigencias procesales, no sustantivas, y que son acordes con la finalidad de la Ley 12/2023 en este punto, pues el aspecto procesal de la protección de la posesión de viviendas se refiere, en particular, a la arrendaticia y respecto de la posesión obtenida como consecuencia de la adquisición de viviendas con garantía hipotecaria.

La sentencia estima que los preceptos estatales encuentran amparo en el art. 149.1.6 CE y desestima la queja sustantiva de vulneración del art. 24.1 CE, argumentando que la condición de acceso al proceso consistente en la obligación de acreditar «[s]i el inmueble objeto de las mismas constituye vivienda habitual de la persona ocupante», así como la de acreditar si concurre en la parte demandante la condición de gran tenedora de vivienda, persiguen una finalidad legítima y no pueden ser tildadas de irrazonables ni desproporcionadas.

Hay que tener en cuenta que la STC 26/2025, de 29 de enero, FJ 6 B) y C), ha señalado que, conforme a la doctrina constitucional, son contrarios al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) los requisitos que condicionen tanto el acceso a la jurisdicción como la posibilidad de que lo resuelto por los órganos judiciales sea cumplido en sus propios términos cuando dichos requisitos se erigen en trabas excesivas respecto del fin que lícitamente puede perseguir el legislador. En razón de ello el Tribunal apreció que, si bien el apartado c) del art. 439.6 LEC y el art. 439.7 LEC, en la redacción dada por el apartado segundo de la disposición final quinta de la Ley 12/2023, respondían a una finalidad constitucionalmente legítima, como es atender al mandato de hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), los requerimientos para la acreditación de la situación de vulnerabilidad que se derivaban de tales preceptos no cumplían con las exigencias constitucionales del derecho a la tutela judicial efectiva desde un canon de proporcionalidad, en cuanto:

«[S]e erigen en trabas excesivas respecto del fin que lícitamente puede perseguir el legislador, en el presente caso la exigencia de acreditación de la situación de vulnerabilidad se presenta como excesiva, por no resultar comprensible a la luz de una ponderación proporcionada con la finalidad pretendida –encontrar una solución habitacional para las personas en situación de vulnerabilidad económica–, en la medida en que dicho objetivo puede alcanzarse por otras vías sin menoscabo del derecho de

quien pretende accionar la justicia o proseguir el correspondiente proceso» [STC 26/2025, FJ 6 C) c)].

Teniendo presente lo anterior, se puede concluir, por similares razones a las ya expresadas en la STC 26/2025, la inconstitucionalidad y nulidad de lo previsto en el apartado 2 de la disposición final quinta de la Ley 12/2023, en cuanto a la redacción que da a los apartados a) y b) del art. 439.6 LEC.

Respecto al apartado a) del art. 439.6 LEC la sentencia sostiene que el precepto solamente reclama al demandante que «especifique» el uso de la vivienda como residencia habitual de la persona ocupante, «lo cual no cabe tildar de desproporcionado, en cuanto puede cumplirse con la mera indicación en la demanda de la información de que disponga el demandante al respecto».

A nuestro juicio, ocurre exactamente lo contrario. Exigir al propietario de la vivienda que acredite si el inmueble objeto de la reclamación constituye vivienda habitual de la persona ocupante puede considerarse una traba excesiva desde esa perspectiva de la proporcionalidad del requisito de acceso al proceso, pues el precepto reclama al demandante que imperativamente «especifique» ese extremo, lo cual cabe tildar de desproporcionado, en cuanto no puede cumplirse con la mera indicación en la demanda de la información de que disponga el demandante, sino que le exige la acreditación de una circunstancia que puede fácilmente escapar a su conocimiento, especialmente en casos litigiosos que son a los que, evidentemente, se refiere el precepto impugnado. Así pues, esta exigencia debió ser considerada una traba excesiva en un sentido similar al apreciado en la STC 26/2025.

Por su parte, la exigida acreditación tanto de la consideración de gran tenedor como de la carencia de dicha condición, derivada de la nueva redacción del apartado b) del art. 439.6 LEC, puede ser considerada también como una exigencia desproporcionada, pues el hecho de que sea un requisito que resulta útil desde el punto de vista de la finalidad del proceso y de los intereses tutelados por el legislador no significa que, por ese solo hecho, pueda ser impuesto al demandante, cuando existen otros medios para acceder a dicha información que, además, son públicos y pueden ser consultados por cualquier persona u órgano (por ejemplo, el demandante o el propio órgano judicial).

En todo caso también cabe apreciar que sirve a los efectos de la aplicación de las previsiones del apartado c) del mismo art. 439.6 LEC, que ya se han declarado inconstitucionales y nulas en aquella sentencia. Forman, por tanto, parte de esas condiciones de admisibilidad de las citadas demandas de juicio verbal de recuperación posesoria que este tribunal ya ha considerado desproporcionadas e irrazonables, al no ser necesarias para el cumplimiento del fin que se pretende alcanzar. Pese a que la sentencia lo niegue, la acreditación se encuentra vinculada a lo previsto en el apartado c), de suerte que no tiene sentido sin aquel y, desde ese punto de vista, participa de la misma condición de tratarse de un requisito excesivo y desproporcionado con respecto a la finalidad que todo el precepto en su conjunto dice perseguir. Y eso con independencia de que esa exigencia se reitere en otros preceptos de la Ley de enjuiciamiento civil que no forman parte de este proceso.

Lo propio sucede con el segundo párrafo, pues también se vincula con el apartado c), en la medida en que la requerida acreditación que impone este segundo párrafo lo es para evitar la aplicación de lo previsto en el apartado c), ya declarado inconstitucional y nulo, amén de introducir una carga adicional sobre el demandante como es la necesidad de acreditar un hecho que no existe y una condición de la que se carece.

Las mismas razones que se acaban de exponer determinan la inconstitucionalidad por conexión o consecuencia (art. 39.1 LOTC) del apartado octavo de la disposición final quinta de la Ley 12/2023, en cuanto modifica el tercer párrafo del art. 685.2 LEC, que reproduce este mismo requisito.

3. Conclusión.

En conclusión, consideramos que la sentencia debió declarar inconstitucionales y nulos los siguientes preceptos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda: el apartado 1 del art. 15.1 a); el apartado 2 de la disposición final quinta, en cuanto añade los apartados a) y b) del art. 439.6 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil; y el apartado 8 de la disposición final quinta, en cuanto modifica el tercer párrafo del art. 685.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil.

Y en este sentido emitimos voto particular.

Madrid, a quince de enero de dos mil veintiséis.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—
Concepción Espejel Jorquera.—José María Macías Castaño.—Firmado y rubricado.