

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

21250 Pleno. Sentencia 59/2026, de 8 de septiembre de 2026. Recurso de inconstitucionalidad 1301-2024. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con diversos preceptos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda: pérdida parcial de objeto del proceso y reiteración de doctrina en cuanto afecta a preceptos legales ya enjuiciados en las SSTC 79/2024, de 21 de mayo; 26/2025, de 29 de enero; 17/2026, de 24 de febrero; 41/2026, de 26 de mayo, y 53/2026, de 8 de julio; constitucionalidad de los preceptos legales que contienen unas definiciones supeditadas a las establecidas por las administraciones competentes en materia de vivienda, enuncian las medidas que las administraciones públicas pueden adoptar para favorecer el acceso a la vivienda, y fijan el criterio temporal de aplicación del régimen de arrendamientos de grandes tenedores en zonas tensionadas. Votos particulares.

ECLI:ES:TC:2026:59

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. 1301-2024, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco contra los arts. 3; 10.2; 15.1 d); 15.1 e); 16.1; 17; 18; disposición adicional tercera; disposición transitoria segunda, apartado primero; disposición final primera, apartados primero, tercero y sexto y disposición final cuarta de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Han comparecido el Congreso de los Diputados, el Senado y el Gobierno de la Nación, habiendo formulado alegaciones este último. Ha sido ponente la magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas.

I. Antecedentes

1. Con fecha de 26 de febrero de 2024 tuvo entrada en el registro de este tribunal el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco contra los arts. 3; 10.2; 15.1 d); 15.1 e); 16.1; 17; 18; disposición adicional tercera; disposición transitoria segunda, apartado primero; disposición final primera, apartados primero, tercero y sexto y disposición final cuarta de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. La citada ley fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 124, de 25 de mayo de 2023.

2. El recurso de inconstitucionalidad se interpone tras el infructuoso intento de resolver las discrepancias competenciales en relación con la citada ley en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco iniciadas el 11 de agosto de 2023 («Boletín Oficial del Estado» núm. 214, de 7 de septiembre de 2023), conforme a lo dispuesto en el art. 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

3. Los motivos del recurso son estrictamente competenciales, afirmando la demanda de partida y con carácter general que se vulneran las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de vivienda, urbanismo y ordenación del territorio (art. 10.31 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, en adelante EAPV) al proceder el Estado a abusar de las competencias de las que es titular a través de los títulos transversales de los arts. 149.1.1 y 13 CE o, incluso, a regular sin disponer de competencia alguna.

Tras unas consideraciones iniciales sobre tales títulos y sobre el ejercicio de las competencias autonómicas, se exponen diferentes motivos de impugnación y se destaca que, con la excepción de la impugnación contra el art. 10.2 de la Ley 12/2023 y el sistema de índice de precios de referencia, se reacciona contra preceptos que ya han suscitado recursos por parte de otras comunidades autónomas. Se subraya también que, con las mismas excepciones, todos los preceptos que se impugnan han sido dictados, según la disposición final séptima de la ley, indistintamente bajo los títulos de los apartados 1 y 13 del art. 149.1 CE, lo que se censura por el nulo esfuerzo del legislador estatal en identificar qué preceptos de la norma obedecen a uno u otro título competencial.

A continuación, se sintetizan las tachas de inconstitucionalidad formuladas en la demanda, siguiendo la estructura y argumentación de esta:

a) De los arts. 3, 16.1, 17 y disposición transitoria segunda, apartado primero, de la Ley 12/2023, por ser dictados careciendo el Estado de competencias infringiendo las normas de empleo de la supletoriedad y, subsidiariamente, por infringir las reglas de los arts. 149.1.1 y 13 CE, con vulneración de las competencias exclusivas de la comunidad autónoma (art. 10.31 EAPV).

La demanda identifica, dentro de esos preceptos, el concreto objeto de conflicto, que tiene que ver con lo que se entiende que es regulación supletoria, porque el Estado establece que lo allí dispuesto solo tendrá eficacia en aquellas comunidades autónomas que no hayan dictado normativa, reconociendo su competencia para ello y dándole además prevalencia. Se trata de aspectos concernientes a las políticas de vivienda que se insertan en la primigenia competencia exclusiva autonómica y el Estado procede como un «legislador de segundo grado para cuando las comunidades autónomas no legislen al respecto».

Ello se combate fundamentalmente porque se dictan sin título competencial, lo que se sostiene con apoyo especial en la doctrina de las SSTC 61/1997, de 20 de marzo, y 68/2021, de 18 de marzo. Como prueba del carácter supletorio de los preceptos, además de su propio tenor, se aporta el de otros incisos de la Ley 12/2023 (exposición de motivos y disposición final séptima) y el informe del Consejo General del Poder Judicial sobre el anteproyecto.

Con carácter subsidiario, los mismos preceptos se impugnan también porque, al admitirse el autodesplazamiento por norma autonómica (que se denomina «técnica de la flexibilización»), no se busca coherencia (art. 149.1.13 CE) ni unos mínimos comunes para todo el territorio nacional (art. 149.1.1 CE). Es más, se afirma, la posibilidad de que el Estado condicione la validez y eficacia de su legislación «básica o de bases, dictadas en virtud de sus competencias transversales [...] choca frontalmente con la esencia misma de las razones por las que el Estado dispone de esos títulos». Para el recurrente, en ello no solo hay una *contraditio in terminis*, sino una habilitación inédita al Estado para alterar las reglas de reparto competencial que no es inocua. Se crea un ordenamiento

jurídico temporal que luego la comunidad autónoma tendrá que desmontar, requiriéndose una motivación reforzada. La regla general será la que ha impuesto el Estado y la excepción, el caso concreto.

Al aplicar esta argumentación en detalle a cada uno de los preceptos impugnados, defiende que el párrafo inicial del art. 3 no es un precepto que dé paso a meras definiciones, sino que conlleva una anómala técnica regulatoria supletoria, de impredecibles consecuencias para los operadores jurídicos, pues el Estado pretende dar a estas «definiciones» efectos regulatorios, siendo el riesgo que se trata de conceptos e instrumentos jurídicos imprescindibles para acometer las políticas de vivienda. En este contexto, se solicita concretamente la inconstitucionalidad de la locución final del precepto, pues, a juicio del recurrente, es el que concede a esas definiciones efectos regulatorios: «y en tanto no entran en contradicción con las reguladas por las administraciones competentes en materia de vivienda, en cuyo caso, y a los efectos de su regulación, prevalecerán aquellas».

La inconstitucionalidad de los arts. 16.1 y 17 se argumenta de forma conjunta, pues ambos regulan de forma supletoria unas modalidades o categorías de vivienda protegida. El art. 16, en su apartado 1, regula un régimen extenso para la vivienda protegida bajo el eufemismo de «principios», pero lejos de ser meros principios, se disponen los deberes, las cargas y los límites a las viviendas protegidas, así como el procedimiento de adjudicación, la limitación en relación con las personas adjudicatarias y la autorización de venta. En particular, el art. 16.1 d) muestra de forma muy clara su carácter de regulación supletoria, pues está sujeto a desplazamiento automático por la normativa autonómica prevalente. De los mismos vicios adolece el art. 17, precepto que crea un nuevo régimen jurídico de vivienda protegida —que se denomina asequible— y que se ofrece a las comunidades autónomas como una herramienta que podrán impulsar, si bien sujeto a su uso voluntario y de régimen desplazable por las comunidades autónomas, es decir supletorio y no básico. En particular, el apartado 4 del art. 17 de la Ley 12/2023, abre la posibilidad de que instrumentos de ordenación urbanística de competencia exclusiva de la comunidad autónoma —como los incrementos de edificabilidad o la asignación de nuevos usos a una vivienda— se utilicen para promover la puesta en el mercado de viviendas en régimen de alquiler, durante periodos de tiempo determinados y a precios asequibles.

Por lo que se refiere al primer apartado de la disposición transitoria segunda, es ahí donde la supletoriedad es más acusada, porque el Estado impone su norma estatal ante la inactividad legislativa autonómica y, obviamente, lo hace sin título competencial alguno. La fórmula es prever que transcurrido el plazo de un año sin que las administraciones competentes hayan establecido marcos temporales y metas específicas en relación con los parques públicos de vivienda, se aplicará el criterio estatal, que se concreta en el compromiso de alcanzar, en el plazo de veinte años, un parque mínimo de viviendas destinadas a políticas sociales del 20 por 100 respecto al total de hogares, en los municipios que se hayan declarado zonas de mercado residencial tensionado. La aplicación subsidiaria de este criterio, solo por el transcurso del plazo de un año, supone —a juicio del recurrente— dejar la competencia autonómica en una duración temporal.

b) Del art. 10.2 de la Ley 12/2023, por no acomodarse al art. 149.1.8 CE y vulnerar el art. 10.31 EAPV.

Para el recurrente la dicción del precepto indica que la Ley 12/2023 faculta (o incluso habilita) a las comunidades autónomas para ejercer sus competencias en materia de vivienda a través de las medidas que allí se contemplan, al enunciar que «[c]orresponde a las administraciones competentes en materia de vivienda velar por el pleno ejercicio de los derechos de la propiedad de vivienda [...]. A tales efectos, podrán adoptarse y ejecutarse cuantas medidas prevea la legislación en la materia». Aduce que el Estado no puede proceder así porque se trata de una competencia que ya ostentan las comunidades autónomas. La medida no encuentra cobertura ni en el art. 149.1.8 CE,

que es el fundamento competencial que la Ley 12/2023 identifica para el art. 10, ni tampoco en ningún otro título competencial.

c) Del art. 15.1 d) y la disposición final cuarta de la Ley 12/2023, por exceder el Estado sus competencias ex arts. 149.1.1 y 13 CE y vulnerar las competencias autonómicas en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

La disposición final cuarta de la Ley 12/2023 modifica la letra b) del apartado 1 del art. 20 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLRU), elevando el porcentaje de edificabilidad que ha de reservarse para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública (del 10 por 100 y 20 por 100 que figuraba en el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana al 20 por 100 y 40 por 100). Los recurrentes argumentan que el aumento condiciona en exceso las competencias autonómicas y se ha llevado a cabo sin valoración ni justificación, de forma que el Estado puede imponer un modelo urbanístico indiscriminado.

Las mismas tachas atribuyen al art. 15.1 d), que combaten porque condiciona el modelo de ciudad de una forma novedosa e intensa, al obligar a destinar el 50 por 100 del suelo reservado para vivienda de protección pública, a vivienda de alquiler, de nuevo sin justificación.

El recurrente denuncia que, en ambos casos, se prevén excepciones, pero ello no impide que el Estado llegue más allá de lo establecido en el bloque de la constitucionalidad y vulnere las competencias exclusivas autonómicas, al convertir lo ordinario en una excepción.

d) Del art. 15.1 e) de la Ley 12/2023 por no tener cobertura en los arts. 149.1.1 y 13 CE y vulnerar las competencias autonómicas en materia de urbanismo, ordenación del territorio y vivienda.

El inciso recurrido dispone la obligación de que 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, deberá destinarse necesariamente a la construcción y gestión de viviendas sociales o dotacionales en los municipios que se hayan declarado ámbitos de mercado residencial tensionado. Se impugna porque colisiona con la normativa vasca vigente, que fija tan solo un destino «preferente» de esas cesiones a la construcción de viviendas protegidas. La existencia de una excepción «salvo que se acredite la necesidad de destinarlo a otros usos de interés social», no salva la realidad de convertir lo excepcional en usual y ordinario, imponiendo esfuerzos y cargas adicionales a las comunidades autónomas. Tampoco evita la tacha de inconstitucionalidad el hecho de que el Estado vincule esta norma a las zonas de mercado residencial tensionado, porque afecta a todo el ámbito municipal (no solo al entorno tensionado) y, en la práctica, todos los municipios más importantes estarán sujetos a esa obligación.

La demanda reconoce que la doctrina constitucional admite que la regulación estatal del destino de los bienes del patrimonio público de suelo puede considerarse regulación básica vinculada a la planificación de la actividad económica general ex art. 149.1.13 CE, pero de forma matizada y limitada. Afirma también que no puede tener amparo en el art. 149.1.1 CE, porque no afecta a las garantías de los derechos y deberes ciudadanos establecer cuál sea el destino de bienes públicos mediante técnicas urbanísticas.

e) Del art. 18 y, por conexión, de la disposición adicional tercera y de la disposición final primera en sus apartados primero, tercero y sexto de la Ley 12/2023, por exceder el Estado sus competencias ex arts. 149.1.1 y 13 CE y vulnerar las competencias autonómicas de los arts. 10.31 y 10.6 EAPV (ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y normas procesales y de procedimientos administrativo y económico-

administrativo que deriven de las especialidades del Derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco).

Los preceptos impugnados regulan directamente los trámites para la declaración de zonas de mercado residencial tensionado. La demanda entiende que la herramienta de la declaración de estas zonas, en la medida en que va destinada a la contención de rentas, es competencia estatal en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.8 CE y la STC 37/2022 y, en tal sentido, no cuestiona el art. 18.1 de la Ley 12/2023, que considera constitucional. No lo entiende así respecto del art. 18.2, 18.3, 18.4 y 18.5 de la Ley 12/2023 porque: (i) en los apartados 2 y 3 se regula un procedimiento administrativo prácticamente acabado que no tiene cabida en el art. 149.1.18 CE (que no permite al Estado regular procedimientos administrativos especiales sin disponer de título legislativo sobre la materia) ni en el 149.1.1 CE; (ii) en el apartado 4 se obliga a la aprobación de un plan específico sobre las medidas a adoptar junto con la declaración de la zona, lo que excede de la competencia estatal porque condiciona la forma y el momento procesal, impidiendo a las comunidades autónomas desplegar sus facultades ejecutivas y de autoorganización para decidir la mejor implementación de esas medidas, y (iii) el apartado 5 contempla un programa específico para las zonas en cuestión, habilitando al Estado para ejercer funciones ejecutivas. En definitiva, para los recurrentes la configuración que realiza el Estado es tan extensa y acabada que vulnera las competencias del Estatuto de Autonomía del País Vasco para establecer y regular el procedimiento y las reglas, así como los efectos de la declaración de zonas de vivienda tensionada (arts. 10.6 y 31 EAPV). Nada particular se argumenta por el recurrente respecto al art. 18.6 de la Ley 12/2023.

La demanda también cuestiona, por conexión con los apartados del art. 18 de la Ley 12/2023 impugnados, la disposición adicional tercera y la disposición final primera, pues ambas disposiciones se remiten al procedimiento de declaración de zona de mercado residencial tensionado que está regulado en el art.18 de la Ley 12/2023.

f) De la disposición final primera, apartado sexto, de la Ley 12/2023, por vulneración de la disposición adicional primera CE y los arts. 40, 41 y 10.31 EAPV

La disposición final primera, recién analizada, tiene otro motivo de impugnación singular: se recurre porque establece unas medidas de contención de precios en la regulación de los contratos de arrendamiento de vivienda y se cuestiona, de forma específica y añadida, la identificación del órgano competente para la fijación del sistema de índice de precios, es decir, el departamento ministerial competente, porque supone una prevalencia sobre el índice que la comunidad autónoma establece para la misma finalidad. La Ley 12/2023 contempla un sistema de índices de precios de referencia para las viviendas en alquiler y en venta, mientras dispone que ese sistema será un criterio a tener en cuenta por las comunidades autónomas para proceder a la declaración de zonas de mercado residencial tensionado.

Según la demanda, el índice debe ser autonómico por encontrar acomodo en las competencias autonómicas de vivienda (STC 16/2021, FJ 7) y porque el índice se obtiene de la explotación de fuentes tributarias, lo que, en el caso del País Vasco, afecta a las competencias autonómicas debido a los derechos históricos.

La demanda pone de manifiesto que una consulta a la web estatal pública que publica el meritado sistema permite comprobar que ni País Vasco ni Navarra tienen fijado índice. Un documento accesible en esa misma fuente, al explicar la metodología seguida (explotación estadística de fuentes tributarias), indica que se han utilizado los datos aportados por la Agencia Tributaria y por la Dirección General del Catastro del Ministerio de Hacienda y la información gráfica de las entidades territoriales aportada por el Instituto Nacional de Estadística. Por ello, el ámbito geográfico de la explotación, al tratarse de una explotación de fuentes tributarias que toman como base la referencia catastral, lo constituye todo el territorio fiscal común, es decir, todo el territorio nacional excepto País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra.

4. Por providencia de 12 de marzo de 2024, a propuesta de la Sección Tercera, el Pleno acordó admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda y los documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidencias, y al Gobierno, a través del ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones. Asimismo, se acordó publicar la incoación del procedimiento en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se verificó en el núm. 69, de 19 de marzo de 2024.

5. Mediante escrito registrado el 21 de marzo de 2024, 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 LOTC. Lo mismo hizo el presidente del Senado, por escrito que tuvo entrada en este tribunal el día 2 de abril de 2024.

6. El abogado del Estado se personó en el proceso mediante escrito registrado el día 5 de abril de 2024, 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 8 de abril de 2024.

7. En el escrito de alegaciones del abogado del Estado, registrado en el Tribunal con fecha 18 de abril de 2024, se solicita la íntegra desestimación del recurso. El escrito comienza haciendo alusión, con apoyo en la memoria de análisis de impacto normativo, en el objeto y finalidad de la Ley 12/2023, para prestar después atención a los títulos competenciales en conflicto y, en particular, a las competencias derivadas del art. 149.1.1, 8 y 13 CE. A partir de ellos se analiza y defiende la constitucionalidad:

a) Del art. 3 de la Ley 12/2023, porque se trata de un instrumento o herramienta para la interpretación relativa de la Ley; una convencionalidad apriorística del legislador al caso. Sostiene por ello que no puede ser objeto de impugnación autónoma, debiendo el recurso en este punto ser inadmitido o desestimado.

b) Del art. 10.2 de la Ley 12/2023, porque contiene una serie de medidas que el Estado puede adoptar en ejercicio de sus competencias. Las mismas no deben tomarse en abstracto, sino relacionadas con las competencias que ostente el Estado: subvenciones, ayudas y relaciones de colaboración en materias de su competencia, incentivos fiscales de tributos estatales, gestión directa de parques públicos de vivienda propios o acciones de fomento de la intermediación arrendaticia ex art. 149.1.8 CE.

c) Del art. 15.1 d) y e) y, en conexión, de la disposición final cuarta, de la Ley 12/2023, porque suponen legítimo ejercicio del art. 149.1.1 y 13 CE.

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

d) De los arts. 16 y 17 de la Ley 12/2023, porque se incardinan en la competencia estatal del art. 149.1.13 CE.

La Abogacía del Estado considera el art. 16 de la Ley 12/2023 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» (*sic*) 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, de 9 de mayo, 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.

Por su parte, se indica, el art. 17 de la Ley 12/2023 es también una directriz de coordinación en la planificación económica dentro de la finalidad de promover la existencia de viviendas en alquiler por el impacto en la economía general que genera el déficit en el mercado del alquiler para el acceso a la vivienda de un gran número de colectivos y no crea una nueva modalidad de vivienda protegida, sino que prevé, sin imponerla, que los instrumentos de ordenación puedan promoverla.

e) Del art. 18, apartados 2, 3, 4 y 5, y de la disposición adicional tercera por conexión, de la Ley 12/2023, rebatiendo que la finalidad de los apartados impugnados del art. 18 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.

Sin cuestionar la competencia autonómica sobre procedimiento administrativo, la Abogacía del Estado defiende que se trata de reglas en todo caso básicas, que permiten un ulterior desarrollo autonómico, que se refieren a una de las técnicas fundamentales de la ley para la adecuada protección del derecho a la vivienda (las zonas de mercado residencial tensionado) y que, además, afectan a un conjunto de deberes de carácter civil y procesal, siendo coherentes con la efectividad de la declaración de estas zonas. Forman pues parte de la competencia estatal ex art. 149.1.1 y 13 CE.

La previsión de un instrumento de desarrollo para corregir los desequilibrios que han dado lugar a la declaración de la zona de mercado residencial tensionado ex art. 18.4 de la Ley 12/2023 es, para la Abogacía del Estado una condición básica conforme con la Constitución; por su parte, el programa específico que prevé el art. 18.5, en el marco de las competencias estatales, es una función con cobertura en el art. 149.1.13 CE.

f) De los apartados 1, 3 y 6 de la disposición final primera de la Ley 12/2023, porque se dictan al amparo de la competencia para establecer las bases de las obligaciones contractuales que corresponde al Estado ex 149.1.8 CE.

Además, se indica, que sea un órgano estatal el que apruebe un sistema de índices de precios de referencia que se realiza por ámbitos territoriales es necesario ex art. 149.1.1 y 13 CE, para que pueda decidirse si tales límites han de ser los mismos en todo el territorio o no. Ello conduce de modo más garantista a una regulación sustantiva sobre los derechos de las partes contractuales afectadas: que no haya diferencias de criterio entre un órgano y otro, aunque se trate de zonas tensionadas situadas en distintos territorios.

g) Del primer apartado de la disposición transitoria segunda de la Ley 12/2023, porque los objetivos que contiene son criterios orientadores y buscan asegurar la eficacia de los planes de vivienda y su financiación dentro de las competencias estatales.

h) Finalmente, el suplico de la demanda solicita del Tribunal Constitucional que: «se declare la inconstitucionalidad y, consiguientemente, la nulidad de los arts. 3, 16, 17 y la disposición transitoria segunda, apartado primero; del art. 10.2; del art. 15.1 d) y disposición final cuarta; del art. 15.1 e); y del art. 18, disposición adicional tercera y disposición final primera apartados primero, tercero y sexto, todo ello por vulnerar las competencias vascas en materia de vivienda, ordenación del territorio y urbanismo reconocidas en el apartado trigésimo primero del art. 10 EAPV y las competencias en materia de normas procesales y procedimiento administrativo que se deriven de las especialidades del Derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco, previstas en el apartado sexto del art. 10 EAPV y las competencias tributarias derivadas de la disposición adicional primera CE y recogidas en los art. 40, 41 y 10.3 EAPV».

8. Mediante providencia de 7 de septiembre de 2026 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 8 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone, por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, contra varios preceptos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (en adelante Ley 12/2023), por no ajustarse a las competencias que corresponden al legislador estatal, invadiendo las autonómicas en materia de vivienda, urbanismo, ordenación del territorio, vivienda y/o procedimiento administrativo, según el caso, y, en relación con lo anterior, pretender en ocasiones crear Derecho supletorio.

La Abogacía del Estado se opone al mismo por las razones que constan en los antecedentes, solicitando la íntegra desestimación del recurso.

2. Delimitación del objeto del recurso.

A) Modificaciones legislativas y óbices procesales.

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

Entre los preceptos impugnados, la demanda cita sin mayor precisión, tanto en su encabezado como en el suplico, el art. 18 de la Ley 12/2023. También sin mayor especificación, el artículo aparece entre aquellos para los que se autorizó la interposición del recurso por parte del Gobierno Vasco y entre los que motivaron la negociación de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco. Sin embargo, como con mayor detalle se ha expuesto en los antecedentes, en realidad se recurren los apartados 2, 3, 4 y 5 de ese artículo. Reconoce abiertamente la constitucionalidad del art. 18.1 de la Ley 12/2023 y no formula reproche alguno, explícito ni implícito, material o competencial, al art. 18.6 de la Ley 12/2023. Entendiéndolo así, las alegaciones del abogado del Estado también se limitaron a los apartados concretamente cuestionados.

A la vista de lo anterior, no existiendo una argumentación mínima que permita sustentar un razonamiento específico relativo a una aparente inconstitucionalidad dirigida contra los arts. 18.1 y 18.6 de la Ley 12/2023, no entraremos en su examen. Ciertamente, es doctrina de este tribunal que «cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no solo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar [...] de una carga del recurrente y en los casos en que aquella no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar' o dicho de otro modo 'que la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada' (entre las más recientes, STC 82/2020, de 15 de julio, con cita de otras)» [STC 16/2021, FJ 5 b)].

B) Incidencia de la doctrina previa del Tribunal en las tachas de inconstitucionalidad aducidas.

La Ley 12/2023 ha sido ya objeto de examen por este tribunal en varias ocasiones: (i) en la STC 79/2024, de 21 de mayo, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad núm. 5491-2023 interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía; (ii) en la STC 26/2025, de 29 de enero, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad núm. 5514-2023, promovido por 136 diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados; (iii) en la STC 190/2025, de 16 de diciembre, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad núm. 5516-2023, promovido por el Consejo de Gobierno de las Illes Balears; (iv) en la STC 17/2026, de 24 de febrero,

resolutoria del recurso de inconstitucionalidad núm. 5518-2023, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid; (v) la STC 41/2026, de 26 de mayo, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad núm. 5580-2023, promovido por el Parlamento de Cataluña y (vi) la STC 53/2026, de 8 de julio, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad núm. 1278-2024, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

En la medida en que gran parte del objeto de este recurso coincide con aquellos, hemos de determinar, con carácter preliminar, la incidencia que las citadas sentencias tienen en el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad:

a) El presente recurso impugna un artículo que ya ha sido declarado inconstitucional y nulo. Es el caso del art. 16.1 de la Ley 12/2023 que fue así declarado en la STC 79/2024, de 21 de mayo, FJ 7 B) b) (i), que dispuso que el art. 16.1 «tiene un nivel de detalle impropio del ejercicio de títulos competenciales transversales como son los de los apartados 1 y 13 del art. 149.1 CE, y supone una invasión de la competencia autonómica exclusiva para legislar en materia de vivienda. En efecto, se regula la finalidad exclusiva de la vivienda, requisitos negativos imperativos de las personas adjudicatarias, el carácter permanente de la protección de la vivienda cuando se promueva sobre determinado tipo de suelo y no inferior a treinta años en el resto de los supuestos, o las condiciones en que podrá darse la autorización de venta o alquiler sobre la misma. Son disposiciones inconstitucionales porque pese a la atribución competencial formal, en realidad establecen un régimen llamado a aplicarse de forma supletoria, determinando el precepto cómo han de relacionarse el ordenamiento estatal y los autonómicos». El Tribunal afirmó que «la regla de supletoriedad del art. 149.3 CE no supone título competencial alguno para el Estado y este no puede dictar normas con el único propósito de crear Derecho supletorio del de las comunidades autónomas en materias que sean de la exclusiva competencia de estas (STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 7), ni siquiera cuando tenga alguna competencia en la materia (STC 118/1996, de 27 de junio, doctrina reiterada en las SSTC 109/2004, de 30 de junio, FJ 8, y 139/2011, de 14 de septiembre, FJ 4, entre otras)».

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 79/24, de 21 de mayo y en la STC 26/2025, de 29 de enero. En consecuencia, no serán en esta sentencia objeto de análisis la alegación del art. 16 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo.

b) Asimismo, se plantean también alegaciones de inconstitucionalidad coincidentes en relación con artículos o incisos de estos cuya declaración de inconstitucionalidad no fue acogida por este tribunal en las citadas sentencias. Habiéndose descartado razones similares a las argumentadas ahora, la doctrina allí establecida resulta aplicable al presente recurso y debe llevar por tanto a entender desestimadas por remisión las mismas tachas de inconstitucionalidad formuladas ahora.

En este sentido, la doctrina establecida en la STC 79/2024, de 21 de mayo [FFJJ 5, 7 B) c) y 9], conduce a rechazar las alegaciones de inconstitucionalidad dirigidas contra los arts. 15.1 e), 18.2, 18.3, 18.4, la disposición adicional tercera, la disposición final primera, apartados primero, tercero y sexto y la disposición final cuarta de la Ley 12/2023, toda vez que se declararon dichos preceptos, ya entonces, conformes con el sistema constitucional de reparto de competencias.

En efecto, en relación con los arts. 15.1 e), 18.2, 18.3, 18.4 y la disposición adicional tercera de la Ley 12/2023, el fundamento jurídico 5 c) de la STC 79/2024 recordó que este tribunal ya había «declarado la constitucionalidad de previsiones legales estatales que imponen a otras administraciones establecer ciertas reservas de suelo en pro de vivienda con algún tipo de intervención pública. [...], se consideró que este tipo de medidas encuentran cobertura en el art. 149.1.13 CE, por tener una incidencia clara en la actividad económica como 'líneas directrices, criterios globales de ordenación y

acciones y medidas singulares necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de la vivienda como sector económico [STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 8 A) b)]. Esta doctrina es aplicable aquí, respecto a la forma concreta en que deben integrarse en el patrimonio público de suelo las cesiones que derivan de la promoción y la edificación subsiguiente a la planificación (art. 18 TRLSRU). Lo que el precepto impugnado impone es, en principio, una vinculación de todo ese suelo a determinadas actuaciones públicas relacionadas con la vivienda asequible. Pero lo hace admitiendo su posible excepción, sin prefijar la acreditación de esta con un detalle excesivo. No puede obviarse, además, que lo anterior se aplica solo cuando en el ámbito del municipio se haya declarado una o varias zonas de mercado residencial tensionado; declaración que, como acaba de verse, es siempre voluntaria para las comunidades autónomas (art. 18.1 de la misma Ley 12/2023). En esos términos, la misma doctrina de la STC 141/2014 permite descartar el exceso competencial del Estado y concluir que el art. 15.1 e) de la Ley 12/2023 no excede del alcance legítimo de las bases del art. 149.1.13 CE, ni vulnera o vacía de contenido las competencias en materia de vivienda y urbanismo de las comunidades autónomas. Son estas quienes tienen en su mano la declaración de las zonas de mercado residencial tensionado, con la obligación de observar, en caso de optar por ellas, las garantías de su régimen jurídico. Este cuenta con una solución normativa determinada por el Estado, en la que se incluye el precepto aquí analizado, como expresión de la competencia que le corresponde ex art. 149.1.13 CE (STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 18). Por lo tanto, deben rechazarse las alegaciones de exceso competencial dirigidas contra los arts. 15.1 e) y 18, apartados 2, 3 y 4 y contra la disposición adicional tercera».

Por lo que afecta a la disposición final primera, apartados primero, tercero y sexto, hemos de aplicar la doctrina del fundamento jurídico 9 de la STC 79/2024, de 21 de mayo, que declaró que los apartados de «la disposición final primera de la Ley 12/2023 están legítimamente dictados al amparo de la competencia estatal ex art. 149.1.8 CE, salvo el segundo apartado de la nueva disposición transitoria séptima LAU, que se añade por el apartado sexto de la disposición final primera de la ley impugnada, que responde al ejercicio de la competencia del art. 149.1.13 CE, por lo que procede desestimar la impugnación».

En la misma STC 79/2024, en su fundamento jurídico 7 B) c), este tribunal desestimó la impugnación de la disposición final cuarta de la Ley 12/2023 porque «modifica, incrementándolos, los porcentajes mínimos fijados en el art. 20.1 b) TRLSRU», pero, explica que «esa elevación (del 30 por 100 al 40 por 100 en unos casos y del 10 por 100 al 20 por 100 en otros) reduce más el margen de maniobra disponible para las comunidades autónomas y las entidades locales, pero respetando esos mínimos sigue siendo posible desarrollar un modelo urbanístico propio. Como se ha visto en el fundamento jurídico 5 E) c) de esta sentencia, la posibilidad de que el legislador estatal fije este tipo de porcentajes de reserva para viviendas con régimen de protección fue declarada constitucional por este tribunal en la STC 141/2014, de 11 de septiembre, sobre la base de las competencias estatales previstas en el art. 149.1.1 y 13 CE».

Por su parte, la doctrina de la STC 26/2025, de 29 de enero [FJ 3 B) c)] estudió y descartó la inconstitucionalidad relativa al art. 15.1 d) de la Ley 12/2023, que los recurrentes censuran igualmente por un supuesto exceso competencial del Estado. El Tribunal afirmó que «el art. 15.1 d) da lugar a una afección de tipo condicional —ello explica la fijación de un determinado porcentaje— del ámbito material en que se proyecta, sin que no obstante efectúe una ordenación excesiva del sector de actividad en el que se ejerce el derecho cuyo ejercicio en igualdad de condiciones pretende garantizar. No configura, por ello, un modelo concreto de urbanismo [...] no cabe obviar la proyección económica del art. 15.1 d) y su consecuente encaje en el art. 149.1.13 CE [...]. Consecuentemente, descartamos la tacha de inconstitucionalidad dirigida contra el art. 15.1 d) de la Ley 12/2023».

Igual suerte ha corrido el art. 17.4 de la Ley 12/2023, que en la STC 17/2026, de 24 de febrero desestimó idénticas alegaciones que las traídas a este recurso y declaró que

el art. 17.4 de la Ley 12/2023 sí encontraba amparo en la competencia estatal del art. 149.1.13 CE [FJ 5 B]): «el art. 17.4 de la Ley 12/2023, al que se ciñe la impugnación que ahora examinamos, se refiere exclusivamente a las viviendas asequibles incentivadas en régimen de alquiler [...], para establecer que su puesta en el mercado podrá ser promovida por los instrumentos de ordenación urbanística a través de la permisión, en ámbitos delimitados al efecto, de incrementos de edificabilidad o densidad, o bien la asignación de nuevos usos a una vivienda o a un edificio de viviendas [...] la ley estatal establece una habilitación de uso potestativo para los instrumentos de ordenación correspondientes, que puede ser utilizada con la finalidad de ampliar la oferta de unos u otros tipos de vivienda, y que consiste en la posibilidad de que tales instrumentos de ordenación incluyan determinados tipos de previsiones de carácter urbanístico y sentido favorable para sus destinatarios [...] el art. 17.4 de la Ley 12/2023 sí encuentra amparo en la competencia estatal del art. 149.1.13 CE [...] el precepto ahora impugnado (i) se orienta claramente a la finalidad de aumentar la oferta de viviendas en régimen de alquiler a precios asequibles; (ii) articula ese objetivo a través de directrices o criterios de ordenación del sector de la vivienda que, de activarse, tienen una directa y significativa repercusión y trascendencia en la actividad económica general, y (iii) ofrece un amplio margen de maniobra a las comunidades autónomas, pues no impide que el legislador autonómico pueda precisar o completar la habilitación concedida a los instrumentos de ordenación urbanística, ni aborda de manera exhaustiva ni con excesivo detalle la materia regulada, ni utiliza figuras y técnicas urbanísticas en el sentido vedado por la doctrina constitucional. Por lo tanto, el art. 17.4 de la Ley 12/2023 ha de entenderse legítimamente aprobado por el legislador estatal en ejercicio de su competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, lo que conduce a la desestimación de este motivo de impugnación».

La STC 41/2026 hizo lo propio con los apartados 1, 2 y 3 del mismo art. 17 de la Ley 12/2023 (FJ 5), afirmando que constituían un ejercicio legítimo de la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE, pues «la redacción del art. 17 de la Ley 12/2023, en sus apartados ahora impugnados, no impone la obligación de desarrollar efectivamente la figura de la 'vivienda asequible incentivada' por parte de las administraciones competentes, sino que deja a aquellas la decisión acerca de su impulso [...]. En consecuencia, el art. 17, apartados 1, 2 y 3 de la Ley 12/2023, constituye un ejercicio legítimo de la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE, por lo que debe rechazarse el motivo de impugnación».

Esa misma STC 41/2026, de 26 de mayo, en su fundamento jurídico 8, también descartó el motivo de inconstitucionalidad referido a la disposición transitoria segunda en su apartado primero de la Ley 12/2023, con razones similares a las ahora aducidas. Este tribunal enjuició que no se trata de una norma estatal dictada para entrar en juego en defecto de norma autonómica, sino para paliar la inactividad autonómica en el cumplimiento de una obligación que le ha sido impuesta por el legislador básico, pues «hay que entender que las competencias del Estado le permiten a este dictar las normas que, en cuanto complemento estrictamente necesario o indispensable, sean precisas para asegurar, de forma transitoria y hasta que se produzca el desarrollo legislativo autonómico pertinente, la eficacia y aplicación en todo el territorio nacional de las regulaciones que establezca en ejercicio de esas competencias. Lo contrario supondría que la efectividad de las normas básicas o de las condiciones básicas establecidas por el Estado quedara al albur de la voluntad de los legisladores autonómicos y ello sería claramente contrario al orden constitucional de distribución competencial'. Por lo tanto, procede desestimar la tacha de inconstitucionalidad dirigida contra el apartado primero de la disposición transitoria segunda de la Ley 12/2023».

Finalmente, la última sentencia dictada por este tribunal relativa a la Ley 12/2023, la STC 53/2026, de 8 de julio, tampoco acogimos la alegación de inconstitucionalidad referida al art. 18.5 y declaramos que no supone la asunción de competencias ejecutivas por parte del Estado, pues se trata de reglas básicas que permiten un anterior desarrollo: «(iii) Finalmente, se recurren los apartados 5 y 6 del art. 18 de la Ley 12/2023. En la

medida en que su impugnación descansa, en buena medida, en los mismos argumentos que ya han sido rechazados en relación con los demás preceptos recurridos, baste ahora con reiterar que ni la pretendida falta de territorialización de los fondos del plan estatal ni tampoco la asunción de competencias ejecutivas por parte del Estado se deducen de la lectura de los apartados objeto de impugnación» [FJ 3 C) b) (iii) de la STC 53/2026, de 8 de julio].

c) Consideración especial merece la alegación que la demanda dirige contra el art. 3 de la Ley 12/2023, por vulneración de las reglas propias del Derecho supletorio y de los arts. 149.1.1 y 13 CE. En la STC 79/2024 se estudiaron y descartaron estas tachas de inconstitucionalidad proyectadas sobre algunos apartados concretos del precepto legal y las definiciones allí contenidas. Así, se consideró legítimo ejercicio de la competencia estatal del art. 149.1.1 CE tanto el art. 3 k) [FJ 6 B) a)], como el art. 3 f) y g) [FJ 7 B) a)]. La alegación del presente recurso de inconstitucionalidad es más amplia, porque afecta al conjunto del art. 3; se dirige, en realidad, contra su párrafo inicial, por lo que se denomina una «anómala técnica regulatoria» que daría lugar a un derecho dictado con exclusivo ánimo supletorio y por tanto contrario a la doctrina de las SSTC 61/1997 y 68/2021. Requiere, pues, examen desde esa óptica.

d) Finalmente, existen artículos de la Ley 12/2023 que, o bien no habían sido aún objeto de impugnación, como es el caso del art. 10.2, o bien lo fueron, pero ahora se alega una causa de inconstitucionalidad nueva y han ser también enjuiciados. Esto último es lo que sucede, en parte, en relación con el apartado sexto de la disposición final primera, respecto del que, además de la cuestión competencial ya descartada por remisión a la STC 79/2024, el recurso plantea una posible colisión con la disposición adicional primera CE y los derechos históricos de los territorios forales.

3. Orden de examen.

Corresponde a este tribunal fijar, en función de las circunstancias concurrentes en cada supuesto sometido a su consideración, el orden del examen de las alegaciones de inconstitucionalidad [STC 183/2021, de 27 de octubre, FJ 2 C)]. Así, y de conformidad con las delimitaciones efectuadas en el fundamento jurídico precedente, el enjuiciamiento de constitucionalidad a realizar en la presente sentencia se limitará a los preceptos de la Ley 12/2023 y motivos impugnatorios siguientes, por el orden que pasamos a exponer:

a) Art. 3, que se habría dictado careciendo el Estado de competencias por tratarse de mero Derecho supletorio y respondiendo a una técnica anómala.

b) Art. 10.2, por no acomodarse al art. 149.1.8 CE y vulnerar la competencia autonómica exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

c) Apartado sexto de la disposición final primera, en cuanto al órgano competente para fijar el sistema de índice de precios que allí se fija, por vulneración de las competencias tributarias asumidas por las instituciones forales de la comunidad autónoma.

4. Sobre el carácter del art. 3 de la Ley 12/2023

a) La demanda censura el art. 3 de la Ley 12/2023 en una alegación que extiende también a otros preceptos, argumentando de forma conjunta su carácter supletorio, lo que conduciría a haberse dictado sin título competencial estatal, infringiendo la doctrina establecida en relación con el art. 149.3 CE y, subsidiariamente, las reglas de los arts. 149.1.1 y 13 CE, todo ello con vulneración de la competencia autonómica exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Al perfilar el objeto del conflicto, el propio recurrente identifica, en relación con el art. 3, su párrafo inicial. Allí se establecen unas definiciones:

«A los efectos de lo dispuesto en esta ley, y en tanto no entren en contradicción con las reguladas por las administraciones competentes en materia de vivienda, en cuyo caso, y a los efectos de su regulación, prevalecerán aquellas».

Según la demanda, el precepto ha sido dictado con carácter supletorio, y así lo constata su autolimitación en la eficacia —prevalencia de la normativa autonómica en caso de contradicción con la misma—, y fuera del marco de las competencias estatales del art. 149.1.1 y 13 CE, ya que se procede a regular aspectos concernientes a las políticas de vivienda que se insertan en la primigenia competencia exclusiva autonómica. Entremezcla en realidad los dos argumentos, pues para combatir el abrigo competencial de la norma vuelve sobre la técnica del art. 3 que cataloga de «flexibilización» porque entiende que se condiciona la validez y eficacia de normas básicas o de bases, dictadas en virtud de competencias transversales, a que las comunidades autónomas hayan dictado normativa prevalente en virtud de sus títulos competenciales propios, lo que chocaría frontalmente con la esencia misma de los citados títulos competenciales del Estado.

Se opone a ello el abogado del Estado, explicando que el art. 3 solo contiene definiciones relativas de conceptos, es decir, a efectos de la aplicación de la propia Ley 12/2023.

b) Antes de enjuiciar el precepto, dados los términos en que se ha planteado la controversia, es necesario determinar su contenido y alcance. Tiene razón el abogado del Estado cuando afirma que la función del precepto es establecer una serie de definiciones exclusivamente «a los efectos de lo dispuesto en esta ley». Es indiscutible porque así, de hecho, comienza la literalidad del art. 3; así también lo encuadró este tribunal al analizar algunas definiciones concretas del citado precepto en la STC 79/2024. Al continuar en su lectura, se aprecia que el meritado artículo establece el sentido, a los efectos de la Ley 12/2023, de términos de uso muy frecuente en la normativa sectorial (como «vivienda» o «residencia habitual»).

Es cierto que el párrafo inicial del art. 3 termina después haciendo una mención a la prevalencia de la legislación autonómica en caso de conflicto, pero la solución que ofrece a tal conflicto se circunscribe, también según el mismo tenor del párrafo, «a los efectos de su regulación [la autonómica]». Por tanto, lo que hace el precepto es tomar la cautela de explicar que las definiciones del art. 3 operan a los efectos de lo dispuesto en la ley estatal y que, en el caso en que la regulación autonómica haya establecido definiciones diferentes, a efectos de tal regulación han de aplicarse las definiciones autonómicas. Ello no es sino muestra del respeto por las competencias autonómicas en la materia de vivienda y las conexas con ella.

Es una suerte de cláusula de salvaguarda, que según consolidada doctrina constitucional sería del todo innecesaria [por todas, SSTC 128/2016, de 7 de julio, FJ 9 A), y 66/2022, de 2 de junio, FJ 2 C) a)]. Se trata de un inciso superfluo, en tanto que la exégesis del operador práctico no podría sino conducir a la misma solución en el caso del conflicto al que el precepto hace referencia, ciertamente con una redacción poco afortunada. No obstante, la defectuosa técnica legislativa no hace devenir inconstitucional al párrafo inicial del art. 3, como recientemente ha recordado la STC 142/2024, de 20 de noviembre, FJ 7, y menos, por las razones aducidas en la demanda.

No se da, en definitiva, la declaración de supletoriedad a que hace referencia el recurso. El legislador estatal establece unas definiciones operativas que no son desplazables, tienen plena virtualidad y son aplicables, en todo caso y sin excepción, a los efectos de la Ley 12/2023. Deben descartarse, por tanto, en relación con el art. 3, las alegaciones construidas sobre el art. 149.3 CE.

c) Las meritadas definiciones dicen dictarse, según la disposición final séptima de la Ley, con base en las competencias estatales de los arts. 149.1.1 y 13 CE. Más allá de lo ya comentado, rebate esto el recurrente con un único argumento genérico, cual es que

se regulan aspectos concernientes a las políticas de vivienda que se insertan en la primigenia competencia exclusiva autonómica. La alegación puede descartarse con la misma generalidad, recordando lo dicho en el fundamento jurídico 3 A) de la STC 79/2024: «según doctrina constitucional consolidada (por todas, STC 59/1995, de 17 de marzo, FJ 3), la vivienda «puede recaer bajo distintos títulos competenciales estatales o autonómicos dependiendo de cuál sea el enfoque y cuáles los instrumentos regulatorios utilizados en cada caso por el legislador. Dicha complejidad competencial es consecuencia de las distintas dimensiones constitucionales que presenta la vivienda ('económica' y 'social', STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2)» [STC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 4 a)]. Por lo tanto, el hecho de que los términos que se definen en el art. 3 de la Ley 12/2023 recaigan en un ámbito material que también es competencia autonómica no determina necesariamente la inconstitucionalidad de la norma estatal.

Extendiendo lo que dijimos en el fundamento jurídico 6 B) a) de la STC 79/2024, la regulación impugnada, que se limita a precisar el sentido del uso de los términos de la Ley 12/2023, está muy lejos de cercenar el desarrollo de una política autonómica propia en materia de vivienda, que es lo que les corresponde a las comunidades autónomas al asumir las competencias a que se refiere el art. 148.1.3 CE (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2).

5. El encaje competencial del art. 10.2 de la Ley 12/2023.

a) La demanda identifica como objeto directo del conflicto el párrafo inicial del art. 10.2 de la Ley 12/2023. El mismo dispone:

«Corresponde a las administraciones competentes en materia de vivienda velar por el pleno ejercicio de los derechos de la propiedad de vivienda, actuando de manera concertada y coordinada en la promoción de las acciones previstas en la legislación y en los planes y programas aplicables para favorecer el acceso a la vivienda. A tales efectos, podrán adoptarse y ejecutarse cuantas medidas prevea la legislación en la materia y, en particular, las siguientes».

Entiende la comunidad autónoma recurrente que mediante ese precepto el Estado faculta o habilita a las comunidades autónomas para realizar unas actuaciones en el ámbito de la vivienda, lo que *de facto* es algo que ya les corresponde. No se trata, aduce, de un precepto que pueda ampararse en el art. 149.1.8 CE, que es lo que indica el propio legislador estatal como competencia de cobertura, porque se está ordenando a las comunidades autónomas una conducta en el ejercicio de sus competencias propias en materia de vivienda.

Para el abogado del Estado el art. 10.2 no debe tomarse en abstracto; son medidas que el Estado puede adoptar en ejercicio de sus competencias.

b) Al igual que en el fundamento precedente, es necesario determinar el sentido del precepto impugnado, dados los términos en que se ha planteado la controversia. Así, y a diferencia de lo que parece sostener la comunidad autónoma recurrente, de la mera lectura del art. 10.2 de la Ley 12/2023 se desprende que no contiene un mandato dirigido únicamente a cada una de las comunidades autónomas para el ejercicio de unas competencias exclusivas que ya les corresponden por atribución estatutaria. Lo que se hace es disponer la orientación del ejercicio de esas competencias a la acción conjunta, integrando en ello también competencias propias estatales [a través por ejemplo de los incentivos fiscales a que hace referencia el art. 10.2 b) de la Ley 12/2023 y que esta ya articula, sobre el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), en su disposición final segunda].

Es más, la referencia a la acción concertada y coordinada no solo implica actuación conjunta de las comunidades autónomas y el Estado, sino de todas las administraciones con algún tipo de competencia en una materia tan poliédrica como la vivienda. Es buen ejemplo de ello lo dispuesto en el art. 10.2 c) de la Ley 12/2023, que prescribe la necesidad de orientar la gestión directa de los parques públicos de vivienda (estatales, autonómicos o locales, en manos de los entes territoriales o instrumentales)

a favorecer el acceso a la vivienda, de acuerdo con lo previsto en la legislación y en los planes y programas aplicables. Lo mismo sucede con el resto de las previsiones del precepto, que hacen referencia a ayudas y subvenciones públicas [art. 10.2 a) de la Ley 12/2023] y otras acciones de fomento [art. 10.2 f) de la Ley 12/2023], a convenios público-privados [art. 10.2 e) de la Ley 12/2023] o a la colaboración con entidades del tercer sector [art. 10.2 d) de la Ley 12/2023], y que además no contiene un elenco cerrado de *numerus clausus*, sino un listado ejemplificativo. El art. 10.2 de la Ley 12/2023 no atribuye competencia alguna, solo orienta las concurrentes.

c) Así las cosas, tiene razón la comunidad autónoma recurrente al cuestionar que el título competencial al que se acoge el precepto sea el art. 149.1.8 CE, que es el fundamento del art. 10 de la Ley 12/2023 según el apartado segundo a) de su disposición final séptima. Sin mayor necesidad de explicación parece obvio que la regulación del art. 10.2 a que se viene haciendo referencia queda totalmente extramuros de la materia «legislación civil», lo que no es óbice para que este tribunal analice la cobertura competencial del precepto, sin que estemos en ello vinculados «por 'las incardinaciones competenciales contenidas en las normas sometidas a su enjuiciamiento' (STC 144/1985, de 25 de abril, FJ 1) ni tampoco 'por el encuadramiento competencial que realicen las partes en el proceso' (por todas, STC 74/2014, de 8 de mayo)» (STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 10).

Tal tarea, como ha recordado la STC 132/2019, de 13 de noviembre, FJ 4, «ha de efectuarse atendiendo al específico contenido, sentido y finalidad de la normativa impugnada [SSTC 26/2016, de 18 de febrero, FJ 6; 21/2017, de 2 de febrero, FJ 2, y 100/2017, FJ 5 b)]» y, en relación con ello, este tribunal no alberga dudas de que el precepto debe enmarcarse en la competencia que corresponde al Estado ex art. 149.1.13 CE. Basta para ello remitirse a la doctrina sintetizada en el fundamento jurídico 3 B) b) de la STC 79/2024, «admitiéndose como constitucionalmente legítimo que, aun cuando la competencia en materia de vivienda corresponda a las comunidades autónomas, el Estado señale, si lo considera necesario, ciertas líneas directrices de la ordenación de este segmento de la economía» (STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 17, con cita de otras muchas).

Es lo que hace el art. 10.2 de la Ley 12/2023 al orientar la actuación de las administraciones competentes en vivienda a velar por el pleno ejercicio de los derechos de la propiedad de vivienda y favorecer el acceso a ella. Cosa distinta es que, en la aplicación del precepto se pudieran producir excesos competenciales, que habrán de ser objeto de control concreto por las vías que prevé el ordenamiento jurídico pero que no pueden llevar ahora a acoger la alegación formulada por el recurrente.

6. Derechos históricos y competencia para establecer el sistema de índice de precios de referencia a los efectos del art. 17.7 de la Ley de arrendamientos urbanos.

La comunidad autónoma recurrente cuestiona la identificación del órgano competente para la fijación del sistema de índice de precios que establece el apartado sexto de la disposición final primera de la Ley 12/2023 al modificar la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos (LAU), de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

En la lógica de la Ley 12/2023, y como sintetiza la demanda, ese sistema de índice de precios sirve como uno de los criterios para la identificación de zonas de mercado residencial tensionado y en ellas puede funcionar como límite máximo de la renta del alquiler (de ahí la modificación de la Ley de arrendamientos urbanos). La disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 7/2019, que procedió a su creación, ya establecía que el sistema estatal sería elaborado por la Administración General del Estado, aunque reconociendo en su apartado segundo que, en sus respectivos ámbitos territoriales, las comunidades autónomas podrán definir de manera específica y adaptada a su territorio, su propio índice de referencia, para el ejercicio de sus competencias y a los efectos de diseñar sus propias políticas y programas públicos de

vivienda. Se reconoce así la existencia de múltiples índices, con finalidades y regulaciones distintas. La novedad que introduce el apartado sexto de la disposición final primera de la Ley 12/2023 y que el recurso combate es la precisión de que el sistema estatal se aprobará por el «Departamento ministerial competente»; ello porque, se dice, supone que el índice estatal prevalecerá sobre el autonómico. Como ha quedado expuesto, no es ese el sentido de la norma.

La STC 16/2021, de 28 de enero, FJ 7, dio respaldo competencial al índice autonómico catalán por encontrar acomodo en las competencias autonómicas en materia de vivienda. El sistema estatal, por su parte, lo recibió ex art. 149.1.13 CE en el fundamento jurídico 9 B) c) de la STC 79/2024. Ya entonces dijimos que lo dispuesto en esta disposición adicional de la Ley 12/2023 no impide que las comunidades autónomas puedan definir su propio índice de referencia para el ejercicio de sus competencias. La conclusión no ha de cambiar por el hecho de que el índice se obtenga de la explotación de unas fuentes tributarias que se integran entre las competencias propias forales, máxime si se tiene en cuenta que la disposición recurrida de la Ley 12/2023 prevé específicamente que la aprobación del sistema estatal de índices de precios de referencia se realizará considerando las bases de datos, sistemas y metodologías desarrolladas por las distintas comunidades autónomas. Todo ello, sin obviar que los derechos históricos a los que alude la disposición adicional primera CE «no pueden considerarse como un título autónomo» de atribución competencial (por todas, STC 158/2019, de 12 de diciembre, FJ 4).

Cuestión diferente es que, en el momento actual, el sistema estatal no disponga de datos referidos al País Vasco o a Navarra por la metodología que se emplea para su elaboración. Se trata de un problema operativo ajeno a la Ley, fácilmente salvable apelando al deber general de colaboración entre Estado y comunidades autónomas «que no es preciso justificar en preceptos concretos, porque es de esencia al modelo de organización territorial implantado por la Constitución» [STC 43/2025, de 12 de febrero, FJ 3 E)].

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 sobrevenida de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad respecto de la impugnación del art. 16 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a ocho de septiembre de dos mil veintiséis.—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 núm. 1301-2024

a) En el ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, expreso mi discrepancia con el fallo y la fundamentación jurídica de la sentencia.

Es cierto, como dice la sentencia, que este recurso suscita controversias competenciales muy similares a las ya resueltas en las sentencias SSTC 79/2024, 26/2025, 190/2025, 17/2026, 41/2026 y 53/2026. Frente a esas sentencias ya formulé votos particulares en lo relativo a la desestimación de las impugnaciones presentadas contra los arts. 3, letras f), g) y k), 15.1 d); 17; 18; disposición adicional tercera, y disposición transitoria segunda, todos ellos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, de forma que respecto de estos preceptos me limitaré en este momento a remitirme a los argumentos que ya expuse en esos votos particulares.

b) Coincidiendo en la delimitación del objeto que hace la sentencia, y adelantando mi conformidad con la desestimación de la tacha dirigida contra la disposición final primera, apartado sexto, debo hacer las siguientes precisiones en relación con los preceptos que son objeto de enjuiciamiento:

(i) En relación con el art. 3 de la Ley 12/2023, no estoy conforme con la desestimación de la tacha. Y no lo estoy por las mismas razones que expuse en el voto particular formulado en la STC 79/2024 en relación con la desestimación de la tacha entonces dirigida contra las letras f), g) y k) del citado art. 3, considerando por ello que el artículo en su conjunto debió declararse inconstitucional por su carácter supletorio en una materia de competencia autonómica (vivienda) que el Estado no puede regular supletoriamente (SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 6, y 61/1997, FJ 12). Esto es, como advirtiera en ese primer voto particular, lo que hace el art. 3 que, al igual que hace el art. 16, reconoce que las definiciones que puedan establecer las comunidades autónomas «prevalecerán» sobre las de la ley estatal.

(ii) Respecto del art. 10.2 de la Ley 12/2023, y compartiendo que ese precepto no tiene acomodo en el art. 149.1.8 CE, no puedo sin embargo compartir, por las mismas razones que vengo exponiendo en los precedentes votos particulares formulados en los recursos interpuestos contra la ley estatal de vivienda, que ese precepto tenga acomodo en el art. 149.1.13 CE. Difícilmente un precepto y apartado como el cuestionado puede encontrar acomodo en ese título competencial, en la medida que habilita a las administraciones competentes en materia de vivienda a hacer algo que, en principio, podían hacer ya; sin que, por otro lado, la sentencia haya hecho el menor esfuerzo por acreditar la incidencia directa y significativa sobre la actividad económica que exige la doctrina constitucional para poder acomodar el precepto en el referido título competencial. En todo lo demás, y atendido la relación o conexión que el precepto impugnado guarda con la actividad de planificación en materia de vivienda, me remito también a las consideraciones efectuadas al respecto en el voto particular formulado en la STC 53/2026, de 8 de julio.

Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a ocho de septiembre de dos mil veintiséis.—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. 1301-2024

En el ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 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 el fallo de la sentencia aprobada, conforme a los argumentos defendidos en la deliberación del Pleno y que expresamos a continuación.

Es cierto, como dice la sentencia, que este recurso suscita en gran parte controversias competenciales muy similares a las ya resueltas en las sentencias 79/2024, de 21 de mayo; 26/2025, de 29 de enero; 190/2025, de 16 de diciembre; 17/2026, de 24 de febrero; 41/2026, de 26 de mayo, y 53/2026, de 8 de julio, todas ellas dictadas en

relación con recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

Así pues, tampoco pueden sorprender nuestras discrepancias con los razonamientos empleados en la sentencia para declarar ajustadas a la Constitución la mayoría de las previsiones impugnadas de la citada Ley 12/2023. Tales discrepancias no son nuevas, pues pueden constatarse en los votos particulares que suscribimos a las ya citadas SSTC 79/2024, 26/2025, 190/2025, 17/2026, 41/2026 y 53/2026.

En consecuencia, damos por reproducidos esos votos particulares en lo relativo a las quejas ahora desestimadas por directa remisión a aquellas sentencias, en concreto las concernientes a los arts. 15.1 d) y e) y 15.4; 17; 18.2, 3, 4 y 5; 27.2; 28; 29; disposición adicional tercera; disposición transitoria segunda, apartado primero; disposición final primera, apartados primero, tercero y sexto y disposición final cuarta. Reiteramos así nuestra ya señalada discrepancia respecto a esa doctrina constitucional, señalando que, a nuestro entender, los citados preceptos de la Ley 12/2023 debieron ser declarados inconstitucionales y nulos por las razones que ya dejamos expuestas en los votos particulares formulados a las referidas SSTC 79/2024, 26/2025, 190/2025, 17/2026 y 41/2026.

Y en ese sentido emitimos este voto particular.

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